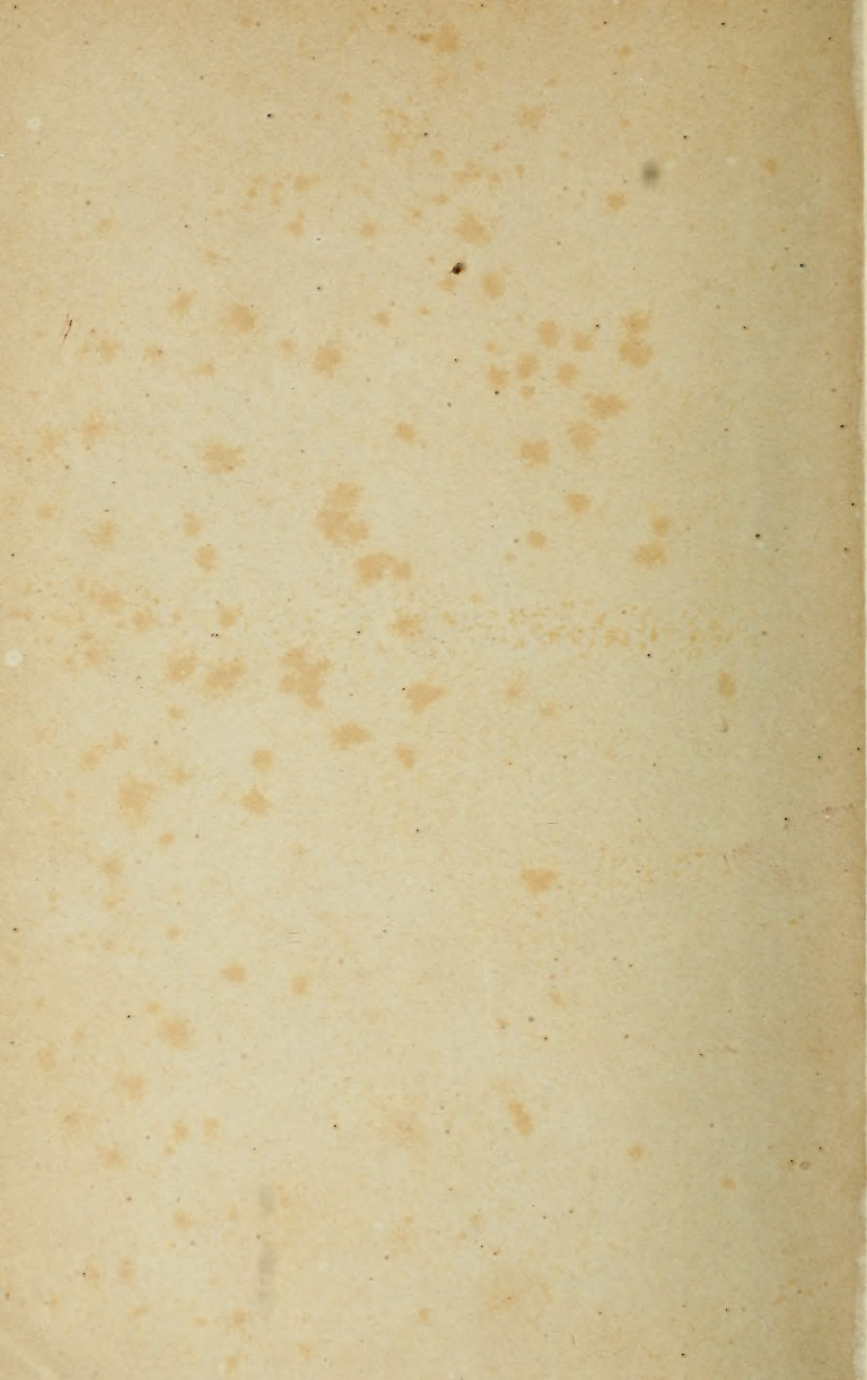
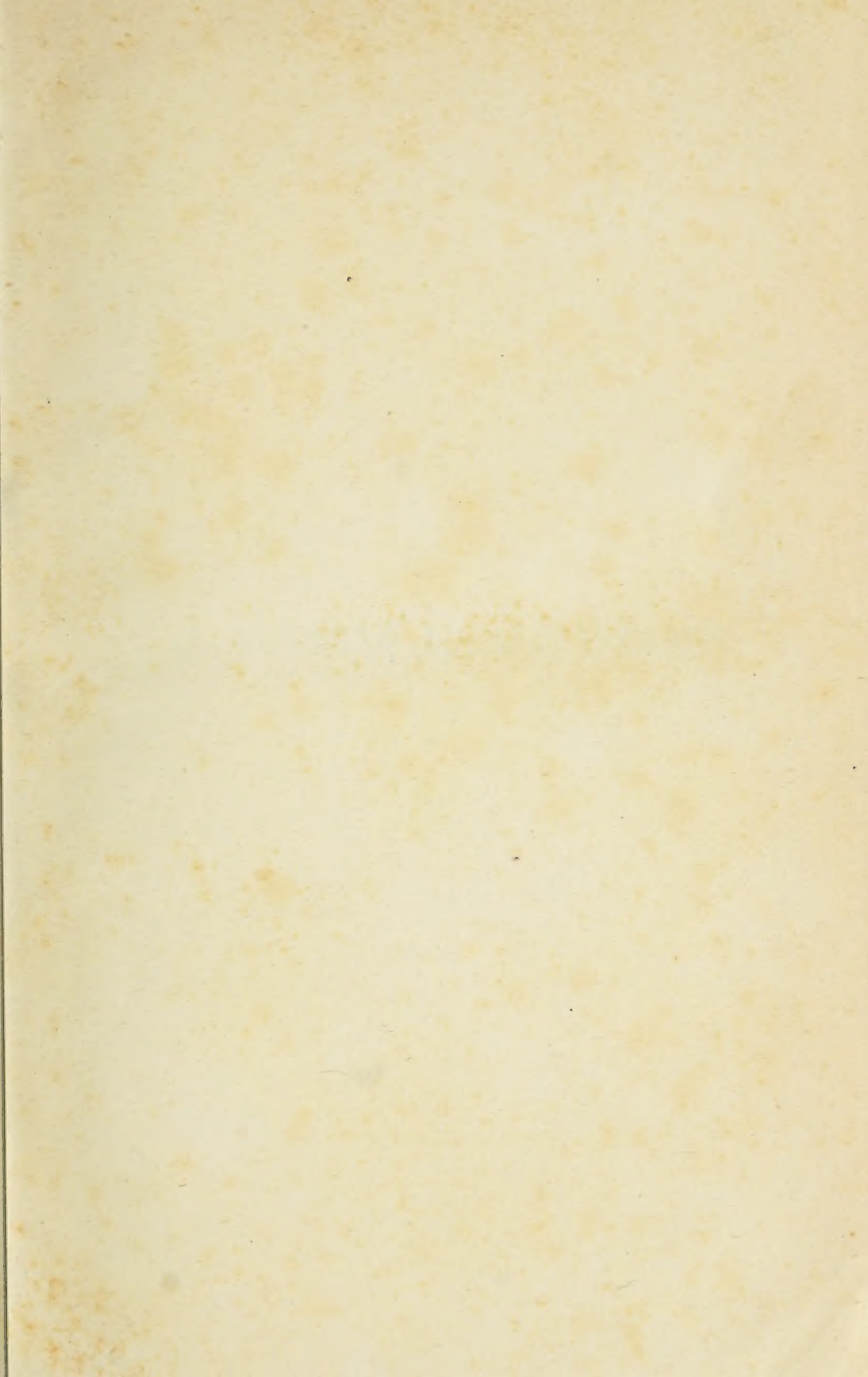
GOVERNO LOCALE INGLESE

Vol. II

Pietro Bertolini

IL GOVERNO LOCALE INGLESE

PIETRO BERTOLINI

Deputato al Parlamento.

IL GOVERNO LOCALE INGLESE

E LE SUE RELAZIONI

CON LA VITA NAZIONALE

Societies progress in complexity of structure.

H. Spencer.

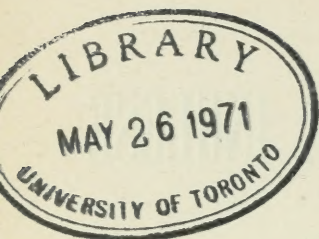
VOLUME SECONDO

TORINO

FRATELLI BOCCA

Librai di S. M. il Re d'Italia

MILANO — ROMA — FIRENZE

1899

SOMMARIO DEL SECONDO VOLUME

LIBRO QUINTO

Dalla riforma parlamentare del 1867 a quella del 1884.

Capitolo I.

Condizioni generali.

Capitolo II.

Ordinamenti locali.

LIBRO SESTO

L'epoca presente.

Capitolo I.

Condizioni generali.

Capitolo II.

Ordinamenti locali.

Capitolo III.

Considerazioni riassuntive.

LIBRO QUINTO

Dalla riforma parlamentare del 1867 a quella del 1884.

Capitolo I.

Condizioni generali.

§ 69.

La Camera eletta col suffragio allargato approva numerose ed importanti riforme.

Le elezioni fatte con la nuova legge elettorale, verso la fine del 1868, portarono alla Camera dei Comuni uno straordinario contingente di nuovi deputati e vi accrebbero talmente le file del partito liberale che il Gabinetto conservatore stimò opportuno dimettersi prima della convocazione del Parlamento. Il potente Ministero liberale, che Gladstone allora costituì e che durò fino al febbraio 1874, traendo forza ed insieme ricevendo impulso dal ravvivamento di attività parlamentare che d'ordinario tien dietro ad una riforma elettorale, dalla evoluzione in senso democratico, a cui l'avvenuta trasformazione del corpo elettorale spingeva i due grandi partiti politici, e dalla importanza acquistata dai rappresentanti di tendenze radicali, riuscì a far approvare una serie di riforme di altissima importanza, tra le quali

alcune saranno descritte nella particolare rassegna degli istituti del governo locale ed altre meritano che qui se ne faccia cenno.

Il *Poor Rate Assessment Act* del 1869.

La restaurazione dell'antico principio elettorale compresa, come un correttivo dell'allargamento del suffragio nella riforma del 1867 (che avea richiesto, quale condizione del diritto elettorale degli *occupiers* nei borghi, l'effettivo e diretto pagamento delle *rates* ed a tale intento avea abolito il sistema del *compounding* nelle parrocchie comprese in tutto od in parte in un borgo parlamentare), fu spazzata via dal *Poor Rate Assessment and Collection Act* del 1869 (32 & 33 Vict. c. 41). Da un lato venne stabilito che l'*occupier* di un *rateable hereditament* dato in affitto per un termine non superiore a tre mesi avesse diritto di dedurre dal fitto l'importo delle *poor rates*; dall'altra (abrogate le disposizioni affini contenute nell'Atto del 1850), si determinò sia che il proprietario di beni *(hereditaments)*, la cui *rateable value* non fosse superiore ad otto sterline (questo limite era fissato in misura maggiore per alcune grandi città), potesse convenire con gli *overseers* di assumere il diretto pagamento delle *poor rates* ed ottenere da essi una riduzione (a titolo di *commission*) non eccedente il 25 per 100, sia che rispetto a quegli *hereditaments* la *vestry* potesse deliberare, che le *rates* dovessero essere pagate dai proprietari anzichè dagli *occupiers* con una riduzione del 15 per 100, la quale poteva essere aumentata dagli *overseers* fino al 30 per 100, se il proprietario convenisse con loro di pagare per non meno di un anno le *rates* tanto nel caso che l'*hereditament* fosse occupato, quanto in quello che non lo fosse. Ogni proprietario tassato in luogo dell'*occupier* avea lo stesso diritto, che era concesso a quest'ultimo, di appellare contro le *valuation lists* e le *poor rates*. Qualsiasi pagamento di una

rate fatto da un *occupier*, il quale avesse diritto di dedurlo dal fitto, o da un proprietario in luogo dell' *occupier*, senza tener conto della riduzione accordata dovea, agli effetti di ogni diritto elettorale condizionato al pagamento delle *poor rates*, essere considerato come pagamento dell'intera *rate* fatto dall'*occupier*, ed in relazione a ciò gli *overseers*, nella compilazione dei ruoli, doveano inscrivervi anche i nomi di quegli *occupiers*, in cui luogo i proprietari fossero tenuti al pagamento delle *rates*. — È agevole comprendere quanto fosse rilevante l'estensione del suffragio assicurata in pratica dalla legge del 1869 e quanto ne fosse aumentato l'effetto sociale e politico della riforma del 1867: ma certamente non ebbe minore importanza l'introduzione della segretezza del voto con l'approvazione nel 1872 del *Ballot Act*.

Il *Ballot Act*, 1872.

Per lo innanzi il procedimento elettorale, che da secoli si era stabilito per così dire spontaneamente, consisteva in ciò che, quando il numero dei candidati proposti non era maggiore di quello dei membri da eleggere alla Camera dei Comuni, essi erano eletti per acclamazione, e quando il numero era maggiore, si votava per alzata di mani o, se il risultato era contestato, per scrutinio, che seguiva con la orale dichiarazione del suo voto fatta pubblicamente da ogni elettore. Procedimento codesto, che non soltanto dava luogo a scene grottesche e scandalose, ma che evidentemente lasciava adito larghissimo alle intimidazioni ed alle pressioni, giacchè la pubblicità del suffragio ne coartava la libertà. Il *Ballot Act* (35 & 36 Vict. c. 33) determinava le modalità, con cui avea da esser fatta la *nomination*, in base alla proposta per iscritto dei candidati, e prescriveva che, se il numero di questi fosse maggiore dei membri da eleggere, si dovesse procedere allo scrutinio per mezzo di schede *(ballot papers)* portanti la lista dei candidati.

sulle quali ogni elettore avea da contrasegnare segretamente il nome del candidato prescelto e che, piegate in modo da assicurare la segretezza del voto, doveano essere deposte nell'urna. Ciò che poi merita particolare attenzione è che quind' innanzi anche in ogni elezione municipale contestata lo scrutinio dovea essere fatto osservando le stesse norme stabilite dal *Ballot Act* per le elezioni parlamentari.

Riforme nell'esercito permanente e nella Milizia.

Nell'esercito permanente una serie di regie ordinanze aveano stabilita, in generale, la compravendita dei gradi di ufficiale, che pertanto rimanevano riservati alle classi agiate ed in fatto costituivano sovratutto un privilegio per l'aristocrazia e la *gentry*. Nel 1871 un'ordinanza regia abolì quel sistema, nonostante la vittoriosa opposizione fatta dalla Camera dei Lords contro il provvedimento, che era stato prima compreso in un *Regulation Forces bill*, e ad essa non restò se non approvare la concessione della indennità ai proprietarî delle abolite patenti. In quello stesso *bill*, divenuto legge nel 1871 (34 & 35 Vict. c. 86), venne stabilito che, fatta eccezione pei poteri e doveri rispetto alla nomina dei *deputy lieutenants* ed all'eventuale estrazione a sorte degli individui obbligati a servire nella Milizia, ogni giurisdizione, potere, dovere, comando o privilegio relativo alla Milizia ed ai corpi dei volontarî, già spettante ai *lord lieutenants*, dovesse ritornare alla Corona ed essere esercitato per mezzo del Segretario di Stato (per la Guerra) o di ufficiali da essa delegati e che il *lord lieutenant* avesse soltanto da far le proposte per la prima nomina ai gradi di luogotenente nei corpi della Milizia e dei volontari. Questa disposizione, venendo ad aggiungersi a quelle che furono accennate altrove e che tendevano ad accentrare sotto altri aspetti l'ordinamento della Milizia, rendeva quasi completa la sua trasformazione

da forza locale, avente un proprio e distinto assetto e soggetta ad un controllo locale, in una forza amalgamata con l'esercito permanente, formante parte organica della sua riserva e regolata, diretta, controllata dal Dicastero centrale della Guerra. La sostanziale connessione della Milizia col governo locale venne per tal modo a cessare così come, del resto, era da parecchio tempo venuto meno l'ufficio suo di forza armata tutrice delle libertà costituzionali della nazione contro le invadenze della prerogativa regia; ed agli scopi dell'opera presente riesce pertanto inutile accennare le ulteriori modificazioni del suo ordinamento, che non fecero se non rendere più armonico ed efficace il nuovo indirizzo di quell'antica istituzione.

Riforma delle Corti superiori di giustizia.

Nel 1873 l'approvazione di un *Judicature Act* (36 & 37 Vict. c. 66) poneva il fondamento di una riforma assai importante, elaborata e compiuta da parecchie altre leggi negli anni seguenti, per effetto della quale le diverse Corti superiori di giustizia furono riunite in una *Supreme Court* costituita da due *permanent divisions* ossia distinti tribunali: l'*High Court of justice* e la *Court of appeal*, di cui la prima ripartita nella *Chancery Division*, nella *Queen's Bench Division*, nella *Probate, Divorce and Admiralty Division* e nella *Bankruptcy Division*. A siffatta riunione delle Corti superiori corrispose una assimilazione nella procedura, una fusione processuale fra il diritto e l'equità nel senso che ciascuna *Division* potesse conoscere sia dei diritti legali, sia di quelli *equitable* ed applicare sia i rimedì offerti dalla *common law*, sia quelli offerti dall'*equity*.

Riforme in ordine alla uguaglianza delle Confessioni religiose.

Nel periodo, che ora si sta considerando, vennero fatti nuovi passi sulla via dell'uguaglianza giuridica delle varie Confessioni religiose. In quali difficili condizioni fosse ridotta l'esazione della *church rate* e come ormai fosse

stato assodato che non potesse riscuotersi se non col consenso della maggioranza della *vestry*, fu esposto altrove. Nel 1868 una legge (31 & 32 Vict. c. 109), dando piena soddisfazione alle domande dei Nonconformisti, abolì ogni azione legale diretta ad ottenere il pagamento della *church rate*, la quale restava per tal modo destituita di coazione ossia spogliata dell'essenziale carattere di ogni imposta e diventava una contribuzione volontaria: in quelle parrocchie poi, dove in base ad un Atto generale o locale la *church rate* serviva in parte a scopi ecclesiastici ed in parte a scopi diversi, per sopperire a questi ultimi avea da essere imposta una *separate rate* e non più una *church rate*. — L'*Universities Test Act*, 1871 (34 Vict. c. 26), fatta eccezione per le discipline teologiche, soppresse tutte le incapacità e limitazioni confessionali relativamente al conseguimento dei gradi accademici ed alla nomina ad ufficî nelle Università di Oxford, Cambridge e Durham e nei rispettivi collegî. — Le recriminazioni dei Dissidenti circa i seppellimenti aveano perduto la ragione d'essere in quelle località assai numerose, dove per opera di private compagnie, di *burial boards*, ecc. erano stati istituiti nuovi cimiteri, nei quali non era obbligatorio che le inumazioni si facessero coi riti della *Established Church*. Ma i lamenti erano continuati assai insistenti rispetto a tutti quei luoghi, dove i seppellimenti aveano da farsi nel cimitero parrocchiale; e fu soltanto nel 1880 che un *Burial Laws Amendment Act* (43 & 44 Vict. c. 41) diede facoltà a chi avesse dovere di provvedere per la sepoltura di un defunto, dandone semplice notizia al rettore o vicario, di farlo seppellire nel cimitero della parrocchia senza servizio religioso o con quello di una Confessione diversa dalla *Established Church*.

§ 70.

Le vicende dell'economia nazionale.

Passando ora a dar conto succintamente delle condizioni generali dell'Inghilterra nel tempo, che corse fra la riforma parlamentare del 1867 e quella del 1884, conviene per quanto riflette l'economia nazionale considerare i primi anni dell'epoca distintamente dagli ultimi. Se nel 1868 le condizioni dei traffici non erano floride e vari rami d'industria languivano, successe però ben presto, nel 1870-73, un periodo di meravigliosa espansione industriale e commerciale, e ciò mentre l'agricoltura continuava a prosperare e la rendita fondiaria non cessava di aumentare. Nel 1873 può ritenersi che fosse toccato l'apogeo di quella generale prosperità economica, della quale erano, fra altre, manifestazioni evidenti una grande abbondanza di capitali, che si riversavano per notevole parte anche negli investimenti all'estero, una sempre maggiore estensione della rete ferroviaria, un grandioso sviluppo della marineria a vapore (pel Regno Unito da un tonnellaggio nominale di t. 1,110 mila nel 1870 a poco meno di 2 milioni nel 1875), favorita, anche per l'economia che ne derivava, dall'apertura del canale di Suez. Ed a quella prosperità non era estraneo un rialzo notevole soppravvenuto nei prezzi, nè più ancora il fatto che l'attività commerciale ed industriale dell'Inghilterra stava colmando i vuoti causati dalla guerra prima in America e poi in Europa. Ma, poichè quest'ultimo era un fenomeno transitorio e mentre nel 1873 era cominciata una discesa nei prezzi, già nel 1875 si poteva notare un rilassamento nel progresso del commercio e delle manifatture, un eccesso dell'offerta sulla domanda, che negli anni seguenti andò diventando più sensibile, fu interrotto fra il 1880 ed il 1883

da una vivace ripresa in alcuni rami, ma nel 1884-85 assunse i caratteri di una dolorosa depressione così da determinare la nomina (1885) di una Reale Commissione d'inchiesta *(on the depression of trade and industry)*.

In questo stesso periodo la produzione industriale, l'accumulazione dei capitali, la somma delle importazioni e delle esportazioni del Regno Unito (complessivamente 686 milioni di L. s. nel 1884 in confronto di 501 nel 1867), il tonnellaggio della marina mercantile (che era di t. 5,694 mila nel 1871 e di t. 7,409 mila nel 1884) continuavano pur sempre a crescere, come continuava a crescere in proporzioni assai rilevanti la popolazione (da 21,320 mila ab. nel 1867 a 27,132 mila nel 1884). Ma in un gran numero di rami dell'industria e del commercio i profitti scemavano, talvolta venivano a mancare, e di ciò una causa specifica era questa, che ormai non soltanto sui loro mercati e su quelli neutri, ma sullo stesso mercato inglese cominciavano a risentirsi le conseguenze dell'aspra concorrenza delle industrie di altri paesi, entrate in un periodo di perfezionamento tecnico e di sviluppo conseguito anche per effetto di premi e di tariffe protezioniste, e che il commercio esterno di qualche altro Stato cominciava ad avere uno sviluppo proporzionalmente più rapido e vigoroso di quello inglese. Se la generale discesa dei prezzi poteva fino a un certo punto ritenersi vantaggiosa per un paese come l'Inghilterra, dove il valore delle importazioni largamente eccedeva, come eccede, quello delle esportazioni, e se i bassi prezzi dei prodotti delle manifatture erano in gran parte determinati dalla diminuzione nel costo delle materie prime, dal buon mercato dei trasporti, dal progresso e quindi dalla maggiore economia dei processi industriali, ciò non toglieva che l'aumento della ricchezza nazionale avvenisse meno rapidamente che negli anni precedenti e fosse ritenuto scarso

in confronto dei più larghi guadagni conseguiti in passato, dell'elevamento verificatosi nelle abitudini e nel tenore della vita, dell'indefinita progressione nei bisogni e nelle aspirazioni di carattere individuale e collettivo. E poichè gli altri Stati industriali non aveano seguito l'Inghilterra sulla via del *Free Trade* o se ne andavano ritraendo, mentre essa vi rimaneva fedele, cosicchè il libero scambio rimaneva unilaterale, e poichè una parte delle stesse Colonie, alle quali con l'autonomia era stata lasciata libertà di politica commerciale, ne adottarono apertamente una protezionista, — già nel 1868 erano cominciate, e si ripeterono negli anni di depressione, delle manifestazioni in favore di un sistema di reciprocità, che desse all'Inghilterra mezzi di difesa contro il protezionismo altrui, in favore cioè del *Fair Trade* ossia dell'uguaglianza fra produttori esteri e produttori nazionali. E d'altra parte, più recentemente, si andò disegnando l'aspirazione ad un più stretto legame delle Colonie con la Madrepatria per mezzo di una *Imperial Federation*, della quale, se non premessa, possa essere conseguenza una unione doganale o commerciale, favorevole (grazie all'applicazione di dazi differenziali verso gli Stati esteri) allo sviluppo della esportazione inglese sui mercati coloniali.

Gravità della depressione dell'agricoltura.

Assai più grave della depressione commerciale ed industriale fu la depressione sopravvenuta nell'agricoltura. Fino al 1875 durò l'èra di quella sua grande prosperità, di cui si è altrove fatto cenno e che permise che passasse senza proteste l'abolizione fatta nel 1869 dell'ultimo resto della protezione sui grani ossia del diritto di registrazione di un scellino per *quarter*. Ma nel 1875 la discesa dei prezzi si accentuò fortemente rispetto al grano, per il quale (eccettuato il 1877) fu quasi continua, cosicchè il prezzo medio del *quarter*, che era stato di 58 s. 8 d. nel 1873, ribassò a 49 s. 9 d. nel triennio 1876-78.

Ed a partire dal 1876 si susseguirono una serie di cattive annate (tra cui quella del 1879, la più disastrosa del secolo), che non soltanto erano cagione di grave diminuzione e di deterioramento dei prodotti, ma con la loro persistenza rendevano difficile la lavorazione delle terre e ne scemavano la potenza produttiva. All'êra prospera ne successe pertanto una di intensa depressione; e poichè da circa un quarto di secolo l'aumento dei fitti era stato rilevantissimo ed era anzi continuato anche per due anni dopo il principio della depressione agraria, un gran numero di *farmers* si trovarono rovinati prima di ottenere le riduzioni di fitto, che cominciarono ad essere concesse in varie contee nel 1879, ma che per la maggior parte vennero fatte soltanto qualche anno dopo. Riduzioni, che — a non considerare le fluttuazioni ed i ribassi ricorrenti nel prezzo di altri prodotti agrarî e nonostante che in complesso quello delle carni ancora si sostenesse — furono rese necessarie da ulteriori rilevantissime diminuzioni nel prezzo del grano, che da 49 s. 9 d. per *quarter* nel triennio 1876-78 discese a 36 s. 8 d. nel triennio 1883-85. Le diminuzioni nel prezzo del grano erano determinate dalla rovinosa concorrenza della produzione estera (sovratutto americana) di terreni di inesausta fertilità naturale, — concorrenza favorita dalla facilità e dal buon mercato dei trasporti e della cui formidabile potenza è indice il fatto che (malgrado il ribasso dei prezzi) il valore dei prodotti agricoli importati nel Regno Unito saliva da L. s. 77,069 mila, media del quinquennio 1866-70, a L. s. 157,520 mila nel 1883. E mentre continuava un notevole progresso nei sistemi di coltivazione e la chimica moltiplicava le concimazioni e si miglioravano le razze degli animali e si perfezionavano le macchine agrarie e se ne introducevano di nuove, l'agricoltura cadeva in uno stato di crisi, che avea disgraziatamente i caratteri di un fenomeno

non temporaneo, ma duraturo. Una grossa parte del capitale agricolo andava irremissibilmente perduta, e tale distruzione scoraggiava nuovi capitali dall'andar a riempire i vuoti che si erano verificati; i redditi delle colture si trovavano, in moltissimi casi, tanto ridotti da fronteggiare a mala pena le spese e da non lasciare margine sufficiente per le annate cattive; l'estensione dei terreni coltivati a granaglie scemava continuamente e si estendeva la cultura dei foraggi; la progressiva rilevante diminuzione, anzi in parecchi luoghi la elisione della rendita fondiaria facevano sentire assai duramente il loro effetto sulla classe dei *landowners*.

§ 71.

Ai cenni sulle vicende dell'economia agraria conviene aggiungere alcune notizie relativamente al sistema della proprietà delle terre ed alle condizioni delle classi agricole.

La *land question*

Da quanto si è in vari luoghi esposto risulta:

come la proprietà delle terre fosse andata accumulandosi a tal punto nelle mani dell'aristocrazia e della *gentry*, che dal *Return of the owners of land* (1872-73) appariva che più di due terzi del territorio dell'Inghilterra appartenevano a meno di 10 mila persone;

come a ciò, ancora più del diritto di primogenitura nella successione intestata degli immobili, avesse contribuito l'istituto dei *family settlements*, che perpetuava la proprietà delle terre nelle successive generazioni di una stessa famiglia e, facendo dell'attuale proprietario un *tenant for life*, gli impediva di dividerle tra i vari figli o di far che rispondessero per i suoi debiti oltre la durata della sua vita;

come all'incirca nello stesso tempo che la maggior parte della piccola proprietà era andata scomparendo, fosse avvenuta una rapida diminuzione nel numero delle *small farms* e fosse divenuta generale la costituzione dei grandi poderi;

come fosse ormai profonda la separazione delle tre classi dei proprietarî, dei *farmers* e dei lavoratori salariati, senza alcuna probabilità di passaggio dall'una all'altra classe;

come le *inclosures* fossero andate sopprimendo su larghissima scala il godimento di quegli usi comuni, che alla massa della popolazione offrivano dei mezzi sussidiarî di sussistenza e che forse in via assoluta, ma certamente non in proporzione delle aspirazioni e dei bisogni crescenti col progresso della civiltà, erano stati compensati dall'aumento dei salarî, falcidiato del resto dal rincaro dei fitti delle abitazioni.

Questi ed altri fatti costituivano una condizione di cose, la cui anormalità diventava sempre più manifesta, specialmente di fronte alle correnti democratiche del tempo moderno, e dei cui pericoli e danni l'opinione pubblica si andava impressionando. La proprietà delle terre, accentrata come un monopolio in una classe ristretta, alla quale conferiva ancora un altissimo prestigio, una grandissima influenza amministrativa e politica; — la dimostrazione dei rilevanti vantaggi d'ordine sociale e politico, che all'incontro sarebbero derivati da una larga suddivisione della proprietà del suolo, e le opinioni messe innanzi intorno alla maggiore produttività delle terre, sia se costituenti la proprietà di molti anzichè di pochi, sia se coltivate col sistema di piccoli poderi; — la deficienza del necessario investimento di capitale in una rilevante quantità di terre, che erano una proprietà inalienabile in mano di persone oberate di

debiti; — la condizione deplorevole della massa della popolazione rurale, che povera, ignorante e disseminata su tutta l'estensione del paese male poteva (come lo dimostravano le difficoltà incontrate dai tentativi, iniziati nel 1872, di fondare delle *unions* di lavoratori rurali) trovare nel principio di associazione la forza, che avea tanto contribuito a rialzare la sorte degli operaî industriali; — lo scarsissimo attaccamento alla terra dei suoi lavoratori, che senza prospettiva alcuna di miglioramento della loro condizione, senza speranza di poter diventare *farmers* e tanto meno piccoli proprietarî, erano attratti a riversarsi sovrabbondantemente nelle città e nei centri manifatturieri, cosicchè anche dopo la metà del secolo la percentuale della popolazione rurale continuava a diminuire; — il progressivo deterioramento dei lavoratori delle campagne dovuto al fatto, che quella emigrazione sottraeva gli elementi più vigorosi ed intraprendenti: — ecco, in via dimostrativa, altrettanti argomenti di discussione, che si riannodavano ad una delle questioni più gravi e complicate, alla *land question*. Per risolverla si affacciavano nel campo della speculazione scientifica, e da questo facilmente passavano o stavano per passare a commovere la pubblica opinione e ad infiltrarsi nelle correnti politiche, proposte di rimedî, il cui radicalismo necessariamente andava sempre crescendo e che, ad es., dalla appropriazione da parte dello Stato del futuro cosidetto incremento non guadagnato (*unearned increment*) del valore della terra giungevano alla *land nationalisation* (alla espropriazione ed alla avocazione allo Stato del diritto di disporre delle terre, affinchè esso le ripartisse fra i coltivatori in piccole tenute,) ed al collettivismo sociale della terra. Frattanto il Parlamento continuava nell'opera di una lenta riforma legislativa che, per verità rifuggendo da ardite innovazioni ed adottando per

lo più provvedimenti di limitata efficacia, non di rado destinati ad aver punto od assai scarso successo, mirava però ad attenuare i mali certamente gravi di uno stato di cose, che non era soltanto il risultato del libero giuoco delle leggi economiche, ma in gran parte di istituzioni artificiose, di abitudini tradizionali, di condizioni storiche. E quell'opera di riforma appariva più opportuna quando per causa della depressione agraria si poteva temere, che le condizioni delle plebi rurali avessero da peggiorare, e l'immobilizzazione delle proprietà in mano di *owners for life* sprovvisti di mezzi od oberati rendeva ancora più malagevole, che nuovi capitali andassero a prendere il posto di quelli perduti.

Il *Settled Land Act* del 1882.

Essendo necessario, per non turbare l'economia del presente lavoro, di limitare la citazione agli Atti più importanti, merita anzitutto di essere ricordato, fra quelli relativi al regime della proprietà fondiaria, il *Settled Land Act* del 1882 (45 & 46 Vict. c. 38). Questa legge, pur mantenendo il principio dei *family settlements*, mirava a mettere, per ogni ragionevole scopo, il *tenant for life* nella condizione di un libero proprietario, a dargli ben maggiore agevolezza, che non gli avesse data il *Land Improvement Act* del 1864, di procurarsi i mezzi per la esecuzione di miglioramenti agrari e ad aprire più largo adito alla circolazione della proprietà stabile. All'uopo, semplificando assai notevolmente la procedura e riducendo di molto gli ostacoli derivanti dalla necessità di consensi altrui e di approvazioni giudiziarie, l'Atto del 1882, oltre ad altre importanti facoltà, concedeva al *tenant for life* quella di alienare in tutto od in parte il *settled estate* a condizione che il danaro ricavato dalla vendita fosse impiegato nei modi autorizzati dall'Atto stesso, quali erano l'estinzione di passività, la liberazione di vincoli, l'acquisto di altri beni o di si-

curi titoli pubblici di credito, l'esecuzione di miglioramenti agrari approvati dai *Land Commissioners*. Va però notato, che la depressione dell'agricoltura, determinando un grande deprezzamento dei terreni, limitò gli effetti del *Settled Land Act*, sia inducendo i proprietari ad aspettare tempi migliori per vendere, sia distogliendo i possibili acquirenti dal comperare, mentre era continua la discesa della rendita fondiaria. D'altra parte la libertà concessa di vendere i *settled estates* non avea per conseguenza che venissero frazionati con la vendita, e quelli venduti lo furono per lo più in blocco sia perchè sovratutto le fortune piccole e medie, in causa della depressione agraria, preferivano altri investimenti, sia per ragione delle spese esorbitanti inerenti alla alienazione, dei vantaggi d'ordine sociale e politico annessi al possesso di un esteso tenimento, della convenienza economica derivante dall'esistenza di palazzi e di grandi fabbricati, dell'opportunità offerta alla riserva della caccia, ecc.

L'Agricultural Holdings Act del 1883.

Quanto ai rapporti tra proprietari e *farmers*, ebbe notevole importanza l'*Agricultural Holdings Act*, approvato nel 1883 (46 & 47 Vict. c. 61). In base all'antica massima che *quidquid plantatur solo solo cedit*, tutti i miglioramenti *(improvements)* fatti dal *farmer* diventavano senza compenso la proprietà del *landlord*; ed un Atto del 1851 (14 & 15 Vict. c. 25) avea soltanto concessa al *farmer* la facolta di asportare i materiali delle fabbriche ed il macchinario fisso *(fixtures)*, che col consenso del proprietario avesse rispettivamente erette o provveduto. Un Atto del 1875 (38 & 39 Vict. c. 92), mirando ad ovviare ai gravissimi lamenti dei *farmers* ed al danno proveniente all'economia agraria dalla loro riluttanza ad investire nella terra capitali, che alla fine della locazione andavano per essi perduti, avea stabi-

lito il principio e determinate le modalità dei compensi per gli *improvements*: ma il carattere meramente permissivo di quell'Atto gli avea tolto quasi ogni pratica applicazione. Ora, la legge summentovata del 1883 rese all'incontro obbligatorio per il *landlord* il pagamento dei compensi per gli *improvements*, e con ciò diede un grande incoraggiamento al miglioramento delle terre, sebbene fosse per altri lati difettosa, sovratutto perchè provvedeva per i *farmers* che, finita la locazione, abbandonassero il tenimento e non per quelli che continuassero a rimanervi.

Il *Commons Preservation Act*. 1876.

Oggetto di nuovi provvedimenti legislativi fu la vessata questione delle *inclosures*. L'Atto del 1845 avea, per verità, cercato di maggiormente tutelare i diritti dei *commoners* e con le disposizioni relative ai *village greens* ed ai *recreation grounds* avea tenuto conto di altri pubblici interessi, che non fossero quelli dell'aumento della produzione agraria con la intensità delle colture. Ma a questi intendimenti aveano corrisposto in pratica assai scarsi risultati e la quantità delle terre *enclosed* era stata rilevante (acri 618 mila fra il 1845 ed il 1869). — Frattanto era andata grandemente crescendo nella pubblica opinione la preoccupazione per i danni, che non soltanto i *commoners*, ma la popolazione in generale poteva risentire dalla progressiva *inclosure* dei terreni aperti, tanto più che la rapidità ed il buon mercato dei trasporti li rendeva ormai accessibili anche a moltissimi, che non abitavano nel luogo, ove erano situati. Nel 1876 un *Commons Preservation* (o *Regulation*) *Act* (39 & 40 Vict. c. 56) colpì con sanzioni penali l'usurpazione o l'abusiva *inclosure* di un *village green* o di un *recreation ground* e diede, in via civile, giurisdizione alle *county courts* per la pronta emanazione di ingiunzioni e di ordinanze, di-

rette a reintegrarne il pubblico godimento; — con molteplici e minute disposizioni provvide, perchè le *inclosures* avessero da essere autorizzate se ed in quanto non soltanto fossero vantaggiose alle persone direttamente interessate, tornassero cioè proficue a quelli che il legislatore qualificava *private interests*, ma non offendessero i riguardi dovuti *to the health, comfort and convenience* degli abitanti di città, villaggi o località popolose, nelle quali od in prossimità alle quali fosse situato il terreno di cui era richiesta la *inclosure*, riguardi che il legislatore chiamava *the benefit of the neighbourhood* (dei dintorni); — pei *commons* suburbani stabilì che l'autorità sanitaria delle città (fossero queste un borgo, un *improvement district* od un *local government district* con più di 5000 abitanti) non soltanto avesse da essere chiamata a difendere quel *benefit* nel corso dell'inchiesta preliminare alla *inclosure*, ma le diede facoltà (con l'approvazione degli *Inclosure Commissioners)* di contribuire per la conservazione di un *recreation ground*, di acquistare i diritti dei *commoners*, di pagare a questi dei compensi per assicurare più larghi vantaggi agli abitanti della città ecc.; — rafforzò ed estese notevolmente sia le disposizioni delle leggi anteriori circa la riserva dei *village greens* e la istituzione di *recreation grounds*, sia quelle relative alla assegnazione di un appezzamento di terreno da essere affittato, diviso in piccoli appezzamenti, a cura degli *allotment wardens*, istituiti dall'Atto del 1845, ecc., ecc. Di questa parte del *Commons Act* conviene dare qualche maggiore notizia, comprendendola nel cenno, che è ormai opportuno fare, della questione degli *allotments*. Ma prima di ciò va notato che la legge del 1876 riuscì nell'intento di efficacemente limitare le *inclosures* dei *commons*, che ancora esistevano e che nel 1875 avevano una estensione di circa un milione e

mezzo di acri: per effetto di quella legge le *inclosures* non furono più autorizzate che in casi eccezionali: a tutto il 1892 solo per una complessiva estensione di meno che 26 mila acri; ed a partire dal 1893 non fu più approvata alcuna *inclosure.*

Gli *allotments.*

Riassumendo il *Select Vestry Act* del 1819 si è accennato come quella legge avesse attribuita facoltà agli *overseers of the poor* (col consenso della *vestry*) di dare in affitto ai lavoratori poveri piccoli appezzamenti di terreno appartenente alla parrocchia od all'uopo acquistato o preso in affitto. L'estensione massima del terreno, di cui poteva essere in tal modo disposto, era stata fissata a 20 acri: una legge del 1831 (1 & 2 Will. IV c. 42) la portò a 50 acri e dentro questo limite autorizzò gli *overseers*, col consenso del *lord of the manor* e della maggioranza degli altri interessati, a chiudere parte del *waste* o *common land.* Facoltà questa, che nello stesso anno un'altra legge (1 & 2 Will. IV c. 59), salvo l'approvazione del Dicastero del Tesoro, estese anche rispetto ai terreni appartenenti alla Corona. Un Atto del 1832 (2 Will. IV c. 42). — considerando che in un gran numero di parrocchie erano stati, all'atto della *inclosure*, riservati degli appezzamenti di terreno a beneficio dei poveri e principalmente allo scopo che essi potessero provvedervisi di combustibile *(fuel)* e che tali *fuel allotments* erano relativamente inutili ed improduttivi, — dava facoltà ai loro amministratori *(trustees)*, assieme con gli *overseers* e con un comitato della *vestry*, di darli annualmente in affitto (suddividendoli in piccoli appezzamenti) ai lavoratori abitanti nella parrocchia. L'Atto del 1845, come si è dichiarato a suo luogo e si è poco fa ricordato, avea disposto perchè nella *inclosure* di terreni, sui quali la popolazione esercitasse dei *common rights* indeterminati, fosse riservato un appezzamento di terreno

da essere suddiviso in piccoli appezzamenti, non eccedenti un quarto d'acro, e da essere così affittato annualmente a lavoratori poveri della parrocchia. Il *Commons Act* del 1876 alla sua volta prescrisse che l'assegnazione dell'*allotment* da essere suddiviso in piccoli appezzamenti, *field gardens* (orti), dovesse essere fatta libera da ogni canone e nella località più adatta per lo scopo: autorizzò gli *allotment wardens*, se fosse necessario, a suddividere l'appezzamento in *field gardens* anche di un acro ciascuno; limitò l'ammontare del fitto, ecc., ecc.

Le disposizioni dei vari Atti summentovati dimostrano che andava sviluppandosi nel legislatore la coscienza dei grandi vantaggi d'ordine morale e materiale, derivanti dall'avvincere il lavoratore salariato alla terra col possesso di un piccolo appezzamento e dal grande sussidio, che egli ne può trarre per la sussistenza famigliare. In generale questi vantaggi non aveano in passato indotto alla spontanea concessione di *allotments* ai lavoratori campestri nè i *landlords*, rifuggenti dalla molestia di riscuotere un gran numero di piccoli fitti e timorosi di diminuire il valore d'affitto del tenimento scorporandone qua e là degli appezzamenti, nè i *farmers* gelosi dell'opera che i lavoratori avrebbero consacrata al proprio campicello. Ma nel periodo, di cui si sta trattando, la spontanea concessione di *allotments* ai lavoratori rurali cominciò a diffondersi abbastanza rapidamente, ed invero — mentre nel 1873 gli *allotments*, staccati dalle casette di abitazione *(cottages)* ed inferiori ad un acro, erano (nell'Inghilterra) 244,268, — erano 348,872 nel 1886. — All'incontro le provvidenze legislative non ottenevano alcun serio risultato e rimanevano poco meno che lettera morta. Nel 1882, all'intento di promuovere la costituzione di *allotments*, fu approvata

una legge (45 & 46 Vict. c. 80) che prescriveva ai *trustees* di terreni, il cui reddito fosse destinato a soccorrere i poveri di una parrocchia con la distribuzione di elemosine, di combustibile, di vestiario, di generi alimentari, ecc., di dare in affitto quei terreni (o la parte che fosse adatta), divisi in *allotments* non eccedenti un acro, ai lavoratori *(cottagers, labourers)* abitanti nella parrocchia: se i *trustees* trascurassero di così fare, quattro *cottagers* o *labourers* potevano appellare ai *Charity Commissioners*, che, dopo fatta un'inchiesta, potevano emanare un'ordinanza per imporre l'esecuzione della legge. Ma questo *Allotments Extension Act* del 1882 incontrò una passiva resistenza, una tenace opposizione dei *trustees*, in parte giustificata dal conflitto non infrequente tra l'interesse delle fondazioni pie da essi amministrate e gli scopi avuti in mira dal legislatore; e poichè i *Charity Commissioners* non aveano altro mezzo di coazione che ottenere dall'autorità giudiziaria la carcerazione dei *trustees* disobbedienti alle loro ordinanze, e poichè d'altro lato questi, anzichè eseguire la legge, preferivano dimettersi e non si trovava chi li volesse sostituire nell'ufficio, i risultati ottenuti furono in pratica assai scarsi. Pertanto, come si esporrà in altra parte di quest'opera, la questione degli *allotments* dovea ancora dar luogo a parecchi altri provvedimenti legislativi.

§ 72.

Miglioramento della condizione delle classi operaie.

Perchè riesca meno incompleta la breve descrizione delle condizioni generali dell'Inghilterra nel periodo, di cui ora si tratta, sono necessarie alcune notizie relativamente alle masse industriali. In complesso fu incessante il progresso delle loro condizioni materiali e morali. I

salarî aveano continuato a crescere in connessione con l'aumento della prosperità commerciale ed industriale e con l'aumento dei prezzi. Quando poi sopravvenne la depressione, di cui si è detto, le mercedi non diminuirono, sebbene le fluttuazioni, le irregolarità, gli spostamenti nell'impiego della mano d'opera si facessero più frequenti e fossero qua e là cagione di disoccupazione e di sofferenza. E non va taciuto che, mentre i salarî non scemavano, la loro potenza d'acquisto andava grandemente crescendo grazie alla generale discesa dei prezzi. Però chi si facesse a considerare soltanto il tasso medio dei salarî nel periodo qui considerato e raffrontandolo con quello, per es., del 1840 riscontrasse, che l'aumento intervenuto andava dal 40 al 50 per cento, sarebbe indotto a fare un giudizio esagerato del miglioramento conseguito sotto tale aspetto dalle classi operaie, ove non tenesse conto di un elemento assai importante nella loro economia domestica, ossia del costo dell'abitazione. Specialmente nelle grandi città, per un complesso di cagioni, fra le quali non ultima l'accentramento in poche mani delle aree fabbricabili, ma che bisogna rinunciare a descrivere, i fitti delle case erano andati straordinariamente crescendo ed in confronto del principio del secolo erano all'incirca triplicati: fatto codesto, che aggiungendosi alle preoccupazioni d'ordine igienico contribuì a provocare speciali ed importanti provvedimenti legislativi nel campo del governo locale.

Estensione dell'ingerenza dello Stato.

Al generale miglioramento della condizione delle masse operaie, grandemente giovò che il legislatore procedesse con passo più deciso e rapido in quell'indirizzo di ingerenza dello Stato, di cui già si sono notate parecchie manifestazioni assai importanti. Da una parte l'opinione pubblica riconosceva l'unilateralità del sistema di un assoluto liberismo ed avvertiva la confutazione che i

fatti davano ai principî del *laisser faire*; dall'altra le correnti democratiche, che con l'allargamento del suffragio aveano invasa la vita politica del paese, spingevano all'ingerenza dello Stato come mezzo di apportare pronto rimedio ad un quantità di mali, di cui si andava diffondendo la coscienza. Molteplici sono i campi, in cui la reazione contro la politica del *laisser faire* giunse a sviluppare fortemente l'ingerenza governativa: la speciale descrizione degli istituti del governo locale non soltanto offrirà parecchie occasioni di constatarlo, ma darà a comprendere il beneficio che ne trassero le classi operaie come, ad esempio nel campo della pubblica sanità, dell'educazione elementare, ecc. Ed altre chiare manifestazioni di quell'indirizzo appariranno nel breve cenno, che ora convien fare, della legislazione riguardante direttamente le masse industriali.

Nuove leggi per la tutela degli operaî.

Si è detto altrove come la sorveglianza sull'esecuzione del *Workshops Regulation Act* fosse stata principalmente affidata alle autorità del governo locale: in pratica queste non corrisposero alla fiducia in esse riposta dal legislatore ed a non dire di parecchi *town councils*, che esplicitamente deliberarono di non occuparsene, certo è che, in generale, le autorità locali nulla fecero per adempiere i còmpiti loro attribuiti. E poichè le disposizioni dell'Atto summentovato del 1867 restavano lettera morta, fu necessario che una legge del 1871 (34 & 35 Vict. c. 104) trasferisse anche la sorveglianza sui mestieri alla esclusiva competenza degli ispettori del Governo centrale. — Non perchè introducesse nuovi principî, ma sovratutto perchè unificava, armonizzava e sviluppava le disposizioni sparse nella congerie degli Atti anteriori, ebbe grande importanza il *Factory and Workshop Act*, 1878 (41 Vict. c. 16). Nel nuovo testo quelle disposizioni riguardavano due distinti oggetti: in primo

luogo la tutela della salute e della sicurezza personale di tutti gli operai, in secondo luogo la speciale protezione delle donne, delle *young persons* (da 14 a 18 anni di età), dei fanciulli. Circa il primo punto merita di essere avvertito, che la legge del 1878 non soltanto stabilì alcuni precetti di carattere generale per assicurare la pulizia, la ventilazione delle *factories* e dei *workshops*, per impedirvi l'affollamento degli operai *(overcrowding)*, le esalazioni nocive, ecc., ma determinò altresì che nel caso, in cui un ispettore riscontrasse una *nuisance*, per cui non particolarmente l'Atto stesso, ma le leggi generali sanitarie comminassero pene od offrissero rimedio, egli dovesse darne notizia per iscritto all'autorità sanitaria del luogo affinchè questa, verificato lo stato delle cose, avesse da provvedere. Relativamente al secondo punto, conviene far presente, che furono accuratamente determinate le modalità relative all'obbligo dei fanciulli, impiegati in una *factory* o *workshop*, di frequentare una *recognised efficient school*, quali erano sia le *workhouse schools* dichiarate tali dal *Local Government Board*, sia le scuole, in cui un ispettore riconoscesse che veniva data una buona istruzione elementare, sia le scuole pubbliche elementari disciplinate dagli *Elementary Education Acts*, di cui si dirà in seguito, ecc.: il padrone della *factory* o *workshop* dovea ottenere ogni settimana dal maestro della scuola il certificato della frequenza di ogni fanciullo da lui impiegato e, salvo la facoltà di farne la ritenuta, era obbligato a soddisfare, a loro richiesta, alle autorità o persone, che amministravano la scuola, un onorario settimanale non superiore a tre *pence*, nè al dodicesimo del salario del fanciullo. — Quanto alla protezione degli operai delle miniere, è notevole una legge del 1872 (35 & 36 Vict. c. 77), che stabilì per le miniere metallifere disposizioni

affini a quelle vigenti per le miniere di carbone e di ferro. — Per effetto di una restrittiva applicazione della *common law*, fatta dalle Corti giudiziarie, gli operaî non potevano ottenere dal padrone alcuna indennità per gli infortunî del lavoro a meno che non provassero che erano interamente dovuti alla sua personale negligenza: l'*Employers Liability Act* del 1880 (43 & 44 Vict. c. 42) cominciò a temperare la rigidità di quel principio ammettendo il diritto all'indennità, quando l'infortunio fosse cagionato dalla negligenza di un sopraintendente.

Leggi relative alle *trade unions*, ai rapporti fra padroni ed operaî.

Le incapacità ed il difetto di protezione legale delle *trade unions*, la cui esistenza era pur tollerata, non apparivano soltanto una ingiustizia, ma — come l'esperienza lo avea dimostrato — incoraggiavano le frodi e spingevano non di rado i membri di quelle associazioni a cercare di ottenerne riparazione con mezzi violenti. Una legge del 1871 (34 & 35 Vict. c. 31) ed una del 1876 (39 & 40 Vict. c. 22) non soltanto dichiararono pienamente legale lo scopo delle *trade unions*, ma le posero in grado di ottenere, con la registrazione, riconoscimento, protezione ed agevolezze legali equivalenti a quelle concesse alle *friendly societies*. — Come si è detto, una legge del 1824 avea abrogato le *Combination Laws* ed avea comminato pene per determinati atti dichiarati contrarî al libero impiego del capitale e del lavoro: ma dal silenzio serbato in proposito da quella legge i giudici si erano ritenuti autorizzati a condannare, in base alla *common law*, gli operai per parecchi altri atti diretti ad influire collettivamente sulle condizioni della prestazione della mano d'opera, e ciò a titolo di *conspiracy* contro la libertà commerciale. Una legge del 1859 (22 Vict. c. 34) non avea impedito che continuassero ad essere pronunciate simili condanne, le quali erano ormai in disaccordo con l'opinione pubblica. Nel 1871 un *Criminal Law*

Amendment Act (34 & 35 Vict. c. 32) avea nuovamente disciplinata la materia: però non soltanto — come un contrappeso al riconoscimento delle *trade unions*, approvato quasi contemporaneamente, — le sue disposizioni erano assai severe, ma lasciavano adito ad essere estensivamente applicate. A dare soddisfazione ai ragionevoli lamenti mirarono due leggi del 1875. La prima, il *Conspiracy and Protection of Property Act* (38 & 39 Vict. c. 86), puniva la rottura di contratto da parte di individui impiegati da una autorità municipale, da una compagnia od altra persona avente il dovere di somministrare il gas o l'acqua in una città o località, quando la probabile conseguenza della loro condotta fosse di privare quella città o località del gas o dell'acqua; puniva la rottura del contratto di locazione d'opera, che avesse per probabile conseguenza di mettere in pericolo la vita umana, di cagionare grave lesione corporale, di esporre le proprietà mobili od immobili a distruzione od a serio pregiudizio, e nettamente definiva e puniva l'uso della violenza, della intimidazione o di altri mezzi di coercizione della libertà individuale. Ma, ragionevolmente riducendo la figura del reato di *conspiracy*, quella legge stabiliva che il concerto fra due o più persone per compiere qualsiasi atto in relazione ad una questione di lavoro fra padroni ed operai non potesse essere punito, a meno che l'atto stesso non costituisse delitto se fosse commesso da una sola persona. La seconda legge, l'*Employers and Workmen Act* (38 & 39 Vict. c. 90), trattava e regolava come contestazioni meramente civili tutte le rotture del contratto di lavoro, che non costituissero reato in base al *Conspiracy and Protection of Property Act*, e rendeva quasi completa quella parificazione nei rapporti giuridici fra padroni ed operai, che il *Master and Servant Act* del 1867 avea in massima stabilita.

Accennati i principali Atti della legislazione relativa agli operaî industriali, i limiti prefissi a questo lavoro non consentono di seguire nel loro mirabile sviluppo e nelle successive cure dedicatevi dal legislatore le istituzioni rivolte, come le *friendly societies* e molte altre, a promuovere in varî modi il miglioramento materiale e morale delle classi popolari e delle quali parve però necessario delineare rapidamente in altro luogo l'origine e l'indirizzo. Del pari conviene rinunciare a descrivere l'espansione grandiosa della filantropia e la sua organizzazione, che andava sempre più raccogliendone e coordinandone gli sforzi isolati e ne cresceva per tal modo l'efficacia alleviatrice delle sofferenze delle classi disagiate e risanatrice delle loro condizioni morali.

§ 73.

La terza riforma parlamentare.

La riforma parlamentare del 1867, nonostante l'estensione che ebbe dalla legge del 1869, avea relativamente allargato ben poco la franchigia elettorale nelle contee: la massa dei lavoratori rurali e degli operaî delle miniere e delle manifatture, non situate in un borgo parlamentare, ne rimaneva esclusa. Era pertanto naturale, che ben presto fosse iscritta nel programma del partito liberale la parificazione dell'elettorato politico nelle contee a quello nei borghi e che la stessa opposizione dei Conservatori non potesse essere molto tenace rispetto ad una riforma, che diventava ogni giorno più matura nella pubblica opinione e che teoricamente rispondeva ad un elementare principio di uguaglianza. Del resto l'opposizione dei Conservatori era determinata sovratutto dalla preoccupazione circa il modo, con cui si sarebbe fatta la nuova circoscrizione dei collegi elettorali, questione

questa evidentemente connessa con l'allargamento del suffragio nelle contee: in base alla riforma del 1867 i borghi, dove la percentuale degli elettori rispetto alla popolazione era molto più alta che nelle contee, aveano in media un deputato ogni 40 mila abit., mentre le contee ne aveano uno ogni 70 mila, e tale stato di cose non poteva durare quando il suffragio venisse allargato nelle contee come lo era stato nei borghi.

Frattanto, e precisamente nel 1883, fu approvato un *Corrupt and Illegal Practices Act* (46 & 47 Vict. c. 51), il quale, determinate e limitate le spese elettorali che era lecito ai candidati di fare, con le sue severissime ed estese disposizioni — se non pose fine ad ogni forma di corruzione — ne sradicò gli abusi maggiori, introdusse un sostanziale e benefico mutamento nelle abitudini elettorali ed indirettamente conseguì l'effetto di rendere possibile la conquista di un seggio nella Camera dei Comuni anche ad uomini, i quali disponessero di mezzi assai limitati.

Intervenuto poco dopo un compromesso fra Liberali e Conservatori circa la nuova circoscrizione dei seggi, fu approvato nel 1884 un *Representation of People Act* (48 Vict. c. 3), che in sostanza concesse anche nelle contee il diritto elettorale agli *householders* ed ai *lodgers*, come lo aveano nei borghi e, ribassato nelle contee il censo degli *occupiers* di un bene stabile da L. s. 12 a L. s. 10 di rendita imponibile, estese anche ai borghi questo titolo elettorale. Nell'anno seguente il *Redistribution of Seats Act* (48 & 49 Vict. c. 23) rimaneggiò profondamente l'assegnazione dei seggi, togliendo ad un gran numero di borghi (quelli aventi meno di 15 mila abit.) il diritto di eleggere un proprio deputato, in altri riducendo ad uno il numero dei deputati e proponendosi come regola generale la costituzione di collegi aventi all'incirca la stessa popolazione (50 mila abit.).

CAPITOLO II.

—

Ordinamenti locali.

§ 74.

Per ragione di chiarezza convien cominciare la rassegna degli ordinamenti del governo locale durante il periodo, che va dalla seconda alla terza riforma parlamentare, col riassunto delle leggi relative alla carità legale. Infatti, così procedendo, si ha occasione, dopo un breve cenno di un *Poor Law Amendment Act* del 1868, di dire della istituzione, fatta nel 1871, del *Local Government Board*, — la nuova autorità centrale, alla quale (come il nome lo indica) fu affidato pressochè totalmente il controllo sul governo locale ed alla quale da quel tempo si riannodano quasi tutte le istituzioni locali.

La legge dei poveri del 1868.

Della summentovata legge del 1868 (31 & 32 Vict. c. 122) basta riassumere qui solo alcune principali disposizioni. Sotto più aspetti venivano aumentati e resi più efficaci i poteri del *Poor Law Board*: gli era data autorità di procedere alla nomina e di determinare lo stipendio di impiegati delle amministrazioni locali dei poveri, quando i *board of guardians* lasciassero trascorrere un certo tempo senza ottemperare all'ingiunzione di nominarli, fatta dallo stesso *Poor Law Board*; rispetto alle *workhouses*, il suo potere di ordinarne la costruzione e l'ampliamento veniva esteso alle opere per il drenaggio, la fognatura, la ventilazione, alle provviste ed agli adattamenti relativi al servizio medico e chirurgico; sottraendo la nomina dell'*auditor* ai rappresentanti delle *unions*

o parrocchie, raggruppate in un distretto per la revisione dei conti, era stabilito che al *Poor Law Board* spettasse di fare direttamente quella nomina in caso di vacanza o di costituzione di un nuovo distretto e che lo stipendio del *district auditor*, così nominato, fosse determinato dai *Commissioners of the Treasury*. Per tal modo era resa completa l'indipendenza dell'*auditor* dalle autorità locali, di cui doveva rivedere i conti, poichè egli non avea da serbare alcuna obbligazione verso di esse nemmeno pel fatto della nomina. — Era assai importante, perchè in pratica costituiva la più efficace tutela della donna abbandonata dal marito, la disposizione, in forza della quale i *guardians* (e gli *overseers*), nel caso in cui il marito non provvedesse al mantenimento della moglie e questa cadesse a carico dell'unione (o della parrocchia), potevano ricorrere alle *petty sessions* per ottenerne un'ordinanza che imponesse a colui il dovere di contribuire in una determinata misura per l'assistenza di quella donna: se egli poi non pagava, era esposto al procedimento esecutivo sui suoi beni e, questo tornando infruttuoso, ad essere carcerato. — Merita infine di essere ricordato, che erano dichiarati punibili col carcere fino a sei mesi i genitori, i quali volontariamente trascurassero di provvedere in modo adeguato al mantenimento, al vestito, all'alloggio, all'assistenza medica dei figli minori di quattordici anni, così che la loro salute potesse seriamente soffrirne: ai *guardians* era imposto il dovere di promuovere il relativo procedimento penale.

Necessità di coordinamento delle funzioni di controllo delle autorità centrali.

Dalla descrizione degli istituti del governo locale durante il periodo precedente rimase chiarito come, mentre erano andati tanto crescendo i poteri e le funzioni di controllo attribuite al Governo centrale, l'esercizio di tali poteri e funzioni spettasse ad autorità diverse, indipendenti l'una dall'atra. A non dire che delle principali.

basti ricordare che la sorveglianza sull'amministrazione dei poveri era commessa al *Poor Law Board* e che nel campo della sanità pubblica ben quattro autorità centrali aveano ingerenza nell'amministrazione locale; e fu già fatto cenno della complicazione e dei gravi inconvenienti che, sovratutto rispetto all'unità degli intendimenti e dell'azione del Governo centrale, derivavano da un tale stato di cose. D'altra parte si è notato che — se dopo la metà del secolo l'amministrazione dei poveri non raggiungeva tutta la possibile efficienza e se non si verificava nel pauperismo una diminuzione quale era ragionevole attendere, dato il progresso dell'economia nazionale, — ciò dipendeva sovratutto da un rilassamento nell'azione direttiva del *Poor Law Board*. Il complesso di queste varie circostanze rendeva pertanto opportuna una riforma nella costituzione delle autorità centrali, e tale riforma fu compiuta dal *Local Government Board Act* del 1871 (34 & 35 Vict. c. 70).

Istituzione del *Local Government Board* nel 1871.

Questa legge, " riconoscendo la convenienza di concentrare in un solo dicastero la sorveglianza sulla esecuzione delle leggi relative all'assistenza dei poveri, alla sanità pubblica ed al governo locale, „ istituiva un *Local Government Board*, che era formato da un Presidente, nominato da Sua Maestà e stipendiato, e — come membri *ex officio* — dal Presidente del *Privy Council*, dai Segretarî di Stato, dal *Lord Privy Seal*, dal Cancelliere dello Scacchiere. Con la sanzione dei *Commissioners of the Treasury*, il *Local Government Board* avea potere di nominare segretarî, *assistant secretaries*, ispettori, *auditors*, *clerks* ed altri ufficiali stipendiati. Il Presidente ed uno dei segretarî del *Board* erano dichiarati eleggibili alla Camera dei Comuni. Ogni atto di competenza del *Local Government Board* poteva essere compiuto dal Presidente o da uno dei membri del *Board*, ovvero anche da un segretario

o da un *assistant secretary*, se questi vi fossero autorizzati da un *general order* del *Board*. Venivano trasferiti al *Local Government Board* tutti i poteri ed i doveri spettanti al *Poor Law Board*, quelli attribuiti al *Privy Council* per le malattie contagiose ed epidemiche e per la vaccinazione, quelli infine del Segretario di Stato (per l'Interno) relativamente alla sanità pubblica ed alle materie a questa attinenti, nonchè ai conti delle autorità locali.

Queste le linee fondamentali della istituzione del *Local Government Board*, le cui attribuzioni (come si avrà occasione di accennare) furono anche aumentate da leggi posteriori, ma evidentemente erano già assai importanti ed estese per effetto dell'Atto del 1871, ed il quale in sostanza era, come è, un dicastero ministeriale retto dal solo Presidente (che ordinariamente fa parte del Gabinetto), mentre in pratica la cooperazione dei membri *ex officio* è meramente formale. Se la riforma del 1871 valse, come si vedrà, ad imprimere un grande slancio, ad infondere un soffio vigoroso nell'amministrazione dei poveri, non è men vero che in complesso il *Local Government Board* fu, più che altro, il diretto successore del *Poor Law Board* e venne costituito sull'ampia e solida base, che questo offriva grazie ai suoi stretti rapporti con ogni parrocchia, all'intima connessione fra il servizio della carità legale ed i servizî della sanità pubblica ed in genere del governo locale, alla sua forte organizzazione, al tesoro di esperienza e di tradizione accumulato per più di trent'anni, al valore ed alla competenza degli ispettori e degli altri suoi funzionari. E se inoltre si consideri, che l'amministrazione dei poveri avea bensì bisogno di essere migliorata, ma era ormai assettata, nè era più necessario che vi sovraintendesse un dicastero separato, e d'altra parte si tenga

presente che i *boards of guardians*, l'organo locale della pubblica assistenza, costituivano già la *nuisance authority* nelle campagne e si riteneva che fossero l'autorità più adatta ad assumervi l'esercizio di tutte le attribuzioni sanitarie, apparirà assai provvido e giustificato il partito seguito dal legislatore con la trasformazione del *Poor Law Board* nel *Local Government Board*.

Severo indirizzo impresso dal *Local Government Board* all'amministrazione dei poveri.

In sostanza, la istituzione del *Local Government Board* non mutava l'ordinamento dell'amministrazione dei poveri. Ma il rinnovamento compiuto nell'Autorità centrale segnò una vivace ripresa di quell'indirizzo, che era prevalso nella grande riforma del 1834, richiamò la carità legale all'obbiettivo di combinare la massima efficienza nel soccorso dei veri bisognosi col minimo incentivo alla imprevidenza, assicurò maggiore osservanza al principio che la condizione dell'individuo soccorso non debba essere preferibile a quella del lavoratore indipendente, anzi del più povero di coloro che contribuiscono nelle spese della carità legale, ed all'uopo portò sovratutto a restringere, con una più severa applicazione del *workhouse test*, ogni soverchia larghezza nella prestazione dell'*out-door relief*. Una circolare del dicembre 1871 fu una pronta e decisa esplicazione del sano indirizzo, che il *Local Government Board* intendeva imprimere all'amministrazione della pubblica assistenza ed il cui successo apparirà evidente dall'esame delle cifre statistiche relative al pauperismo.

§ 75.

Disposizioni relative ai *casual paupers*.

Una legge informata ai concetti suesposti fu il *Pauper Inmates Discharge and Regulation Act* 1871 (34 & 35 Vict. c. 108), che si occupò specialmente dei *casual paupers*,

di quei viandanti vagabondi, i quali trovandosi privi di mezzi ricorrevano alla pubblica assistenza. La legge stabilì, che i *guardians* avessero da provvedere pel ricovero dei *casual paupers* in separati locali od appositi edificî annessi alla *workhouse (casual wards)*, e diede potere ai *guardians* di ordinare che quei poveri non fossero lasciati uscire dalla *workhouse*, se non dopo che avessero compiuto il lavoro loro assegnato e non prima di una data ora del giorno susseguente a quello in cui fossero stati ricoverati o, quando ciò fosse in un mese avvenuto per due o più volte nella stessa *union*, del terzo giorno dopo quello dell'ammissione. Il rifiuto di lavorare ed altre determinate mancanze od atti di indisciplinatezza esponevano i *casual paupers* ad essere condannati come *idle and disorderly persons* od anche come *rogues and vagabonds*. La pratica applicazione dimostrò così efficaci queste disposizioni, che nel 1882 il *Casual Poor Act* (45 & 46 Vict. c. 36) le rese ancora più severe protraendo la permanenza nella *workhouse* rispettivamente fino al secondo ed al quarto giorno dopo quello dell'ammissione.

Riforme nell'*in-door relief*.

La istituzione di *casual wards*, resa obbligatoria dalla succitata legge del 1871, formava parte di un programma di riforme, che il legislatore ed il *Local Government Board* ebbero il fermo proposito di introdurre gradualmente nel sistema, con cui era amministrato l'*in-door relief*. Originariamente la *workhouse* non era soltanto una casa di lavoro per i poveri validi, ma serviva altresì al ricovero di fanciulli, di individui impotenti per infermità o vecchiaia, di malati, di maniaci tranquilli, di vagabondi. E pertanto la sua amministrazione non soltanto era assai complicata, ma ben difficilmente poteva riuscire a prestare a così svariate classi di persone la speciale assistenza, che ciascuna richiedeva, e ad ovviare al pe-

ricolo, che la convivenza in uno stesso stabilimento fosse causa reciproca di pregiudizî non di rado gravissimi. Questo vizio organico dell'istituzione era maggiore nelle *workhouses*, dove i ricoverati fossero assai numerosi, ed appariva più manifesto man mano che il progresso della civiltà, della scienza, dello spirito filantropico determinava la specialità delle cure, di cui ogni singola categoria di ricoverati avea bisogno, e dimostrava le tristi conseguenze dei contagî fisici e morali, a cui era esposta. Il rimedio radicale consisteva certamente nella destinazione di appositi stabilimenti per ognuna delle varie categorie di ricoverati, ma ciò esigeva spese ingenti che, se potevano essere sostenute dalle ammministrazioni dei poveri nelle grandi città, erano per lo più, sovratutto nelle campagne, sproporzionate alle forze finanziarie delle singole unioni. Ora — come dall'intendimento di ovviare a questa difficoltà erano state determinate parecchie disposizioni, di cui si è già fatto cenno (quelle relative ai *district asylums*, alle *district schools*, alla facoltà data ai *guardians* di collocare i fanciulli nelle *certified schools* e nelle *industrial schools*, ecc.), — così altri provvedimenti legislativi furono approvati allo stesso scopo nel periodo, di cui si tratta.

Un *Poor Law Act*, 1879, del quale per altra ragione si dovrà ancora discorrere, diede facoltà al *Local Government Board*, col consenso dei *boards of guardians*, di ordinare che due o più unioni si associassero per un determinato oggetto e costituissero, per l'amministrazione di quella speciale materia, un *joint committee* fra i rispettivi *guardians*. Da un *Poor Law Amendment Act* del 1851 (14 & 15 Vict. c. 105) i *guardians* erano stati autorizzati a contribuire, col consenso del *Poor Law Board*, alla fondazione ed al mantenimento di ospedali: l'Atto summentovato del 1879, a condizione che il *Local Go-*

vernment Board fosse persuaso che i poveri dell'unione ne avrebbero ricevuta assistenza, estese quella autorizzazione agli istituti pei ciechi, pei muti, pei sordi, per gli individui affetti da infermità permanente od organica, alle associazioni costituite per soccorrere quei disgraziati ed in generale ad ogni asilo od istituzione, che potesse prestare una cooperazione nell'assistenza dei poveri.

La cura dei malati poveri.

Per quanto più particolarmente riguarda gli ammalati, se in moltissimi casi la istituzione di uno spedale proprio dell'unione riusciva eccessivamente costosa, anche la istituzione di uno spedale comune a due o più unioni presentava gravi inconvenienti per causa del trasporto dei malati ad una distanza soverchia. E pertanto, mentre in varie città i *guardians* poterono destinare appositi stabilimenti *(infirmaries)* per la cura di malati poveri o largamente giovarsi di ospedali mantenuti dalla beneficenza volontaria, all'incontro, specialmente nelle campagne era d'uopo accontentarsi di un progresso meno rilevante ossia della destinazione di una sezione della *workhouse* ad uso di infermeria *(sick ward)*. Anche dove i malati continuavano ad esser curati nella *workhouse* si introdusse però gradualmente un miglioramento assai notevole con la sostituzione dell'opera stabile di infermieri capaci all'assistenza, che in passato si faceva prestare agli ammalati da altri ricoverati.

L'educazione dei fanciulli poveri.

In altro luogo si è fatto cenno di parecchi provvedimenti relativi all'educazione dei fanciulli caduti a carico dell'amministrazione dei poveri: quei provvedimenti furono mantenuti ed anzi con un liberale intendimento il *Divided Parishes and Poor Law Amendment Act*, 1882, (che fra breve si dovrà nuovamente citare) attribuì al *Local Government Board* il potere di fissare il limite massimo della spesa, che i *guardians* potevano incon-

trare per il collocamento di fanciulli nelle *certified schools* secondo la legge del 1862, anzichè (come questa avea stabilito) tale limite fosse determinato dalla spesa, che avrebbe importata il loro mantenimento nella *workhouse*. — Nel presente periodo il grave argomento fu continuamente oggetto di preoccupazione, di studî e di esperimenti da parte sia dei *boards of guardians*, sia del *Local Government Board*. Sanzionando e disciplinando l'iniziativa presa da varie autorità locali, il *Local Government Board* emanò nel 1870 una prima ordinanza per regolare l'applicazione del cosidetto *boarding-out system*, consistente nel collocamento dei fanciulli orfani od abbandonati presso famiglie di piccoli coloni. Però questo sistema riesce di difficile attuazione, nella maggior parte dell'Inghilterra, per la mancanza di una numerosa classe di *small occupiers*, e — se presenta il vantaggio dell'allevamento dei fanciulli nell'ambiente famigliare e risparmia loro il marchio ed i fatali contatti del pauperismo — può esporli a dannosa trascuranza ed a crudeli trattamenti quando non venga esercitata una attiva sorveglianza. — Qualche anno dopo si cominciò a sperimentare anche le *cottage homes* ossia la costituzione di una piccola colonia campestre, formata di varie casette separate, dove un personale dipendente dall' amministrazione dei poveri prende cura dei fanciulli. E più tardi si ricorse anche al sistema delle *isolated homes*, case ordinarie di abitazione prese in affitto dai *guardians*, in ciascuna delle quali sono collocati pochi fanciulli, affidati alla custodia di una persona stipendiata.

A questi varî sistemi viene però mossa una grave obbiezione ed è, che la pubblica assistenza procura ai fanciulli poveri un trattamento quale molti lavoratori indipendenti non sono in grado di prestarlo ai loro figli: il che, oltre ad essere una ingiustizia, può

costituire pei genitori in disagiata condizione un incentivo ad abbandonare la prole. Siffatta obbiezione non si può invece rivolgere ad un altro sistema, al collocamento cioè dei fanciulli orfani od abbandonati sopra navi-scuola *(training-ships)*. Questo sistema, regolato da una legge del 1869 (32 & 33 Vict. c. 63) ai *guardians* della Metropoli, ma del quale si valsero anche altre unioni, diede ottimi risultati: però la spesa rilevante, che importa, ne restrinse l'applicazione a poche centinaia di fanciulli.

Fatto cenno di questi varî modi di provvedere per i fanciulli poveri fuori della *workhouse* in aggiunta a quelli di cui si è discorso altrove, giova avvertire che la limitata loro praticabilità e per quasi tutti la gravità della spesa aveano (come hanno) per effetto che nella maggior parte delle unioni, specialmente in quelle rurali, i fanciulli poveri continuassero ad essere ricoverati nella *workhouse*, per lo più in un suo speciale riparto. Quanto all'istruzione va notato che il còmpito delle amministrazioni locali dei poveri fu assai agevolato da quella generale istituzione di scuole pubbliche elementari, di cui si dirà: il rapido loro progresso fece sì che l'istruzione vi diventasse migliore di quella impartita nelle scuole mantenute dall' unione; e certamente assai giovava ai fanciulli poveri mandati alle scuole pubbliche l'essere sottratti per alcune ore del giorno all'ambiente della *workhouse*.

I maniaci poveri.

In osservanza del divieto, originariamente fatto dalla legge dei poveri del 1834, che un pazzo pericoloso rimanesse in una *workhouse* per più di quattordici giorni, — divieto ripetuto in modo più estensivo dal *Lunacy Acts Amendment Act* del 1862 — potevano aver stabile ricovero nelle *workhouses* soltanto i pazzi tranquilli od insanabili, che non abbisognassero di una continua sorveglianza medica; e per la maggior parte i maniaci po-

veri, salvo che venissero sussidiati presso le loro famiglie o collocati nelle *unlicensed houses* (case nelle quali non poteva essere accolto più di un pazzo), doveano essere ricoverati nei *county* o *borough asylums* ovvero nelle *licensed houses* o nei *registered hospitals*, dove — quando potesse esserne accertata l'appartenenza — erano mantenuti a carico delle rispettive unioni. E siccome il costo del mantenimento dei maniaci poveri era assai più elevato in quegli speciali stabilimenti, che nelle *workhouses*, e le amministrazioni dei poveri doveano perciò sostenere una spesa molto gravosa, — così per sollevarle da una parte dell' onere ed in pari tempo perchè fossero meno restìe ad inviare i pazzi nei manicomi il Tesoro dello Stato cominciò nel 1874 a pagar loro, coi fondi all'uopo concessi dal Parlamento, un sussidio di 4 scellini per settimana per ogni maniaco povero, che vi fosse ricoverato. La concessione di questo sussidio, che era certamente rilevante, ma che era tuttavia inferiore all'ordinaria differenza fra le spese di mantenimento di un pazzo nella *workhouse* e quelle del suo mantenimento in un manicomio, portò soltanto una lieve diminuzione proporzionale nel numero dei pazzi ricoverati nelle *workhouses* (15,018 sopra un totale di 52,881 maniaci, a cui si provvedeva con le *poor rates* nel 1873-74, e 17,282 sopra un totale di 69,700 nel 1884-85). E qui giova avvertire che il numero dei pazzi, a cui le amministrazioni dei poveri doveano provvedere, andava da parecchio tempo crescendo con una progressione ben più rapida della popolazione: essi erano 21,158 nel 1851-52, 48,506 nel 1870-71, 69,700 nel 1884-85.

Modificazione delle leggi relative ai figli illegittimi.

Una materia, che (come si è già dimostrato) avea grandissima importanza nell'amministrazione della pubblica assistenza, era quella degli illegittimi. Durante il periodo, di cui si sta trattando, due leggi se ne occupa-

rono di proposito, i *Bastardy Laws Amendment Acts* del 1872 (35 & 36 Vict. c. 65) e del 1873 (36 Vict. c. 9), dei quali basterà riassumere le disposizioni che emendavano quelle del *Poor Law Amendment Act*, 1844. E dal riassunto apparirà di per sè evidente la grande preoccupazione del legislatore di assicurare alle amministrazioni dei poveri, per quanto era possibile, il rimborso delle spese sostenute per il soccorso degli illegittimi. — Sopprimendo la differenza nel limite massimo dell'assegno settimanale pel mantenimento dell'illegittimo, che la madre avea azione per ottenere dal padre putativo (limite che la legge del 1844 avea determinato in cinque scellini per le prime sei settimane dopo la nascita ed in due scellini e mezzo pel tempo posteriore fino a che il fanciullo avesse compiuto tredici anni), — veniva stabilito che l'assegno potesse anche per quest'ultimo tempo essere fissato in una somma non superiore a cinque scellini per settimana. Inoltre si autorizzavano i giudici di pace ad ordinare che il pagamento dell'assegno continuasse fino ai sedici anni di età, e si stabiliva che l'obbligazione del padre putativo cessasse solo con la morte dell'illegittimo e non anche col matrimonio della madre, come avea disposto la legge del 1844. Ogniqualvolta un bastardo, pel cui mantenimento la madre avesse ottenuta l'ordinanza per la corresponsione dell'assegno, cadesse a carico dell'unione (o della parrocchia), i giudici di pace nelle *petty sessions* potevano autorizzare un *relieving officer* od altro ufficiale dell' unione a riscuotere l'assegno durante il tempo, in cui il fanciullo fosse soccorso dall'unione. Se all'incontro la madre non avesse ottenuta un'ordinanza per la corresponsione dell'assegno e l'illegittimo cadesse a carico dell'unione, i *guardians* erano autorizzati a ricorrere ai giudici di pace (nelle *petty sessions*) perchè ordinassero la comparizione, in una

prossima *petty session*, del presunto genitore. Come era stato stabilito dalla legge del 1844 rispetto all' azione intentata dalla madre, nello stesso modo i magistrati, udita la madre e quando la sua deposizione fosse confermata, in qualche circostanza di fatto, da altre prove, potevano (salvo appello alle *quarter sessions*) giudicare che quello era il padre putativo e condannarlo a pagare ai *guardians* o ad un loro ufficiale un assegno pel mantenimento dell'illegittimo durante tutto il tempo che esso rimanesse a carico dell'unione: ogni volta che il padre putativo non pagasse, era soggetto alla procedura esecutiva sui suoi beni e, questa riuscendo infruttuosa, ad essere carcerato per un tempo non superiore a tre mesi. Le disposizioni suaccennate non liberavano però la madre dalla sua personale responsabilità di provvedere al mantenimento del figlio. — Va infine notato che il *Local Government Board* era autorizzato a determinare le norme di procedura per l' esecuzione delle leggi surriferite e che di questa facoltà esso si valse ripetutamente per disciplinare con grande cura la importante materia.

Difetti delle circoscrizioni della amministrazione dei poveri.

Come si è già più volte avvertito, erano straordinari il viluppo ed il difetto di corrispondenza delle varie circoscrizioni; ed a ciò aveano contribuito in proporzione anche maggiore delle recenti circoscrizioni delle autorità sanitarie quelle dell'amministrazione dei poveri, grazie alla frequente mancanza di coincidenza fra la parrocchia ecclesiastica e la civile (costituita appunto dall'unità elementare dell'amministrazione della carità legale,) al radicale mutamento di condizioni determinato dall'aumento e dallo spostamento della popolazione e dalle nuove vie di comunicazione, ma sovratutto per effetto del sistema seguito nella costituzione delle unioni, che framezzavano e spezzavano nei più vario modo le cir-

coscrizioni tradizionali e fondamentali della vita politica ed amministrativa del paese. Come qualche tentativo era stato fatto in passato e parecchi altri più energici furono fatti in seguito, così anche nel periodo, che si sta considerando, il legislatore approvò dei provvedimenti diretti a diminuire la confusione e l'incrociamento delle circoscrizioni dell'amministrazione dei poveri. Ma al riassunto di quelle disposizioni è opportuno premettere l'avvertenza, che in tale materia l'effetto pratico era fatalmente condannato a riuscire inadeguato alla larghezza delle norme scritte nelle leggi, dei poteri e delle agevolezze da queste concesse. Infatti era, come è pur sempre, assai forte e tenace sia l'opposizione per così dir sentimentale, inspirata cioè dall'affetto per le circoscrizioni tradizionali, sia quella determinata dai molteplici interessi che si formano anche nelle circoscrizioni più artificiali e recenti.

Leggi del 1876 e del 1879 relative al riordinamento delle circoscrizioni parrocchiali.

Tre sono le leggi da esaminare: il *Divided Parishes and Poor Law Amendment Act*, 1876 (39 & 40 Vict. c. 61); il *Poor Law Act*, 1879 (42 & 43 Vict. c. 54); il *Divided Parishes and Poor Law Amendment Act*, 1882 (45 & 46 Vict. c. 58): ma, poichè la seconda si limitò, nella materia delle circoscrizioni, ad interpretare ed estendere la prima, così conviene dar conto insieme di queste due leggi, che si proponevano di ovviare ai gravi inconvenienti derivanti sia dall'essere il territorio di moltissime parrocchie diviso in porzioni isolate *(divided parishes)*, sia dal modo con cui erano costituite le unioni. Per quest'ultimo oggetto erano attribuiti al *Local Government Board* quegli stessi poteri di sciogliere le unioni esistenti, di ricostituirle e modificarle, che la legge del 1834 avea attribuiti ai *Poor Law Commissioners*: ma, mentre veniva stabilito che prima di emanare la relativa ordinanza il *Local Government Board* dovesse far

eseguire localmente una pubblica inchiesta, non si condizionava più l'esercizio dei poteri dell'Autorità centrale a quel consenso di due terzi dei *guardians* delle unioni interessate, che in pratica era difficilissimo ottenere. — Più complesse erano le disposizioni relative alle parrocchie. Quando una parrocchia (definita dalla legge come una località, nella quale era fatta separatamente l'imposizione della *poor rate*,) fosse divisa in modo da avere una o più parti incastrate in altre parrocchie od in altro modo distaccate, come altresì quando soltanto parte di una parrocchia fosse compresa in un borgo municipale od in una contea ovvero il territorio della parrocchia fosse diviso da un fiume, un estuario, un braccio di mare od anche quando una parte della parrocchia fosse situata in modo da rendere sconveniente che la pubblica assistenza vi fosse amministrata unitamente col resto della parrocchia, — il *Local Government Board*, premessa una pubblica inchiesta, avea potere (con una ordinanza, che provvedesse all'opportuno assestamento delle proprietà e dei debiti,) di costituire in parrocchia separata le parti isolate di una parrocchia o di incorporarle alla parrocchia, nel cui territorio si trovassero incluse, mutando, se del caso, anche l'appartenenza alla contea di una parrocchia o di una sua parte. Ugualmente, con una ordinanza, il *Local Government Board* era autorizzato, come se si trattasse di *divided parishes*, ad incorporare ad una parrocchia contigua quelle *extra-parochial places*, che in esecuzione della legge del 1857 fossero state costituite in parrocchie a sè stanti. Entro tre mesi dalla comunicazione dell'ordinanza agli *overseers* delle parrocchie interessate, un decimo (per numero e per rendita imponibile) dei contribuenti della *poor rate* di una tale parrocchia poteva farvi opposizione: in tal caso l'ordinanza rimaneva un *provisional order*, che

dovea essere sottoposto all'approvazione del Parlamento. L'ordinanza aveva effetto sia nei riguardi dell'amministrazione dei poveri, sia in quelli dell'amministrazione delle strade, ma all'incontro (e ciò andava ad aumentare per un altro verso quella confusione delle circoscrizioni che l'ordinanza stessa si fosse proposta di correggere) essa non poteva modificare la circoscrizione ecclesiastica, nè quella dei borghi municipali nè, senza il consenso dell'*Education Department*, quella degli *school districts*, costituiti (come sarà esposto) in base agli *Education Acts*. E del pari l'ordinanza lasciava sussistere le circoscrizioni parrocchiali preesistenti rispetto alla giurisdizione dei giudici di pace, alla polizia, ai *constables*, ai diritti ed agli interessi connessi con le pie fondazioni, ecc.

Per quanto l'argomento sia diverso, è però mestieri dare incidentalmente notizia di qualche altra disposizione della summentovata legge del 1876. Non soltanto le parrocchie aventi più di 20 mila abitanti (come avea disposto il *Poor Law Amendment Act* del 1844), ma qualsiasi parrocchia poteva, per la elezione dei *guardians*, essere divisa in *wards* dal *Local Government Board*, il quale determinava anche il numero dei *guardians* da eleggere in ciascun *ward*. — Non potevano votare nella elezione dei *guardians* coloro che, durante l'anno antecedente, fossero stati soccorsi o la cui moglie od i cui figli fossero stati soccorsi a carico delle *poor rates*. — Determinate alcune norme per semplificare l'acquisto del *settlement* per causa di figliazione o di matrimonio, era stabilito, che chiunque avesse dimorato per tre anni in una parrocchia dovesse considerarsi là domiciliato: ma, poichè la residenza annuale già bastava a rendere il povero *irremovable*, questa disposizione avea in pratica poca importanza relativamente all'amministrazione della carità legale.

Il *Divided Parishes Act*, 1882.

Riprendendo a trattare delle circoscrizioni, va notato che il carattere perentorio delle disposizioni della terza delle leggi succitate mostra quanto scarsa applicazione fossero riuscite ad ottenere le facoltà discrezionali accordate al *Local Government Board* con le due precedenti. Infatti la legge del 1882 stabilì che dopo il 25 marzo 1883 ogni parte di parrocchia, la quale fosse distaccata dal resto del suo territorio e completamente circondata da un'altra parrocchia, dovesse senz'altro ritenersi incorporata con questa, e ciò anche rispetto agli *school districts*, se non intervenisse una contraria disposizione dell'*Education Department*, e rimanendo riservato al *Local Government Board* il potere di regolare, con una sua ordinanza, i rapporti dell'amministrazione delle strade. Però, se la popolazione della parte staccata di una parrocchia superasse 300 abitanti, un decimo (per numero e per rendita imponibile) dei contribuenti della *poor rate* poteva chiedere al *Local Government Board* e questo aveva autorità di concedere con una ordinanza, che quella parte costituisse una parrocchia separata.

Il *District Auditors Act*, 1879.

Il *Poor Law Amendment Act* del 1868 avea, come si è detto, deferita all'Autorità centrale la nomina dei *district auditors*, ma in fatto il loro stipendio era pagato parte con le *local rates*, parte col danaro annualmente votato dal Parlamento a titolo di sussidio. Il *District Auditors Act*, 1879 (42 Vict. c. 6), rendendo completa la loro condizione di impiegati dello Stato, stabilì che questo pagasse l'intero stipendio dei *district auditors* e riscuotesse dalle autorità locali un contributo costituito da diritti di bollo e commisurato sull'importo della spesa compresa nel conto, che veniva riveduto. — Lo stesso Atto diede potere al *Local Government Board*, con l'approvazione dei *Commissioners of the Treasury*, di nominare quanti *district auditors* stimasse necessari, di

stabilire e modificare i rispettivi distretti, di nominare anche degli *assistant auditors*. E poichè, come si avrà occasione di esporre, i *district auditors* aveano da rivedere i conti non solo delle *Poor Law authorities*, ma anche di altre autorità, l'Atto estendeva anche a queste le sue disposizioni ed anzi stabiliva, come norma generale, che, allorquando una legge avesse dichiarato che i conti di una autorità locale dovessero essere riveduti da un *district auditor*, il *Local Government Board* avesse potere di fare in proposito i regolamenti, che stimasse opportuni, disciplinando anche il modo, con cui quella autorità locale ed i suoi ufficiali doveano tenere i conti.

Disposizioni legislative in ordine ai prestiti.

Le severe condizioni imposte dalla legge del 1834 alla deliberazione di prestiti, da parte delle *Poor Law authorities*, dovettero essere mitigate man mano che diventava evidente l'opportunità di introdurre serie riforme nell'amministrazione dell'*in-door relief*. Infatti tali riforme rendevano necessarie spese ingenti, che — come, ad es., quelle per la ricostruzione o l'ampliamento delle *workhouses*, la rinnovazione del loro arredamento, la fondazione di speciali stabilimenti — non potevano essere sostenute nè con le *rates*, nè con prestiti da ammortizzare entro un breve termine. Da vent'anni, secondo lo avea stabilito la legge del 1836, il *Poor Law Amendment Act* del 1868 portò a trenta il periodo massimo consentito per l'ammortizzazione dei prestiti, e confermando tale agevolezza l'*Union Loans Act*, 1869 (32 & 33 Vict. c. 45), diede facoltà ai *guardians* di una unione (o parrocchia), col consenso del *Poor Law Board*, di contrarre prestiti ammortizzabili con trenta eguali versamenti annuali in conto del capitale (oltre al pagamento degli interessi sulla somma rimasta dovuta alla fine di ogni anno), ovvero con trenta eguali annualità comprensive del capitale e degli interessi in modo, che entro trent'anni il

prestito rimanesse estinto. — Un *Poor Law Loans Act*, 1871 (34 Vict. c. 11), concesse la stessa agevolezza per la trasformazione dei prestiti contratti in passato ed ammise in generale che le rate di ammortizzazione potessero essere semestrali anzichè annuali. — Il *Poor Law Act* del 1879 comprese tra gli oggetti, per cui i *boards of guardians* potevano contrarre prestiti, anche l'arredamento delle *workhouses*. — Altre disposizioni legislative furono fatte che si applicavano tanto ai prestiti delle *Poor Law authorities*, come a quelli delle altre autorità locali: ma di tali Atti di carattere generale è opportuno trattare in seguito.

Cooperazione dell'Autorità centrale al progresso dell'amministrazione dei poveri.

Al grande miglioramento in breve tempo ottenuto nell'amministrazione della carità legale, il *Local Government Board*, oltre che con la severa e vigile fermezza nell'indirizzo da esso adottato, assai contribuì anche con l'assidua cura posta nel promuovere in vario modo lo zelo delle autorità locali, nel venir loro in aiuto coi suoi suggerimenti e con gli ammaestramenti tratti dalla larga e svariata esperienza, che l'Autorità centrale era in grado di raccogliere. Quanta fosse in quest'opera impulsiva ed istruttiva la parte avuta dagli ispettori, è inutile dimostrare; e conviene piuttosto accennare il grande vantaggio delle conferenze tenute periodicamente, per discutere di oggetti risguardanti l'amministrazione dei poveri, sia generali, sia fra i *guardians* di unioni contermini, conferenze alle quali intervenivano gli ispettori e che dal *Local Government Board* vennero opportunamente promosse, regolate, incoraggiate. Anzi per rimuovere alcuni dubbi sorti in argomento, il *Poor Law Conferences Act* del 1883 (46 Vict. c. 11) esplicitamente autorizzò i *guardians* a sostenere col *common fund* le spese per tali conferenze ed il *Local Government Board* a fare in proposito gli opportuni regolamenti.

Poor Law conferences.

§ 76.

Cifre statistiche relative all'amministrazione dei poveri.

Alla rassegna delle modificazioni apportate negli ordinamenti della pubblica assistenza è opportuno aggiungere qualche cenno statistico sull'andamento del servizio, che varrà a comprovarne quel miglioramento, conseguito dopo l'istituzione del *Local Government Board*, del quale si è ripetutamente parlato. Però, nel riportare alcuni dati dalle Relazioni annuali presentate al Parlamento, conviene ripetere l'avvertenza fatta altra volta intorno alla cautela, con cui è necessario procedere nel giudicare dell'influenza dell'amministrazione della pubblica assistenza sul pauperismo in base a cifre, a determinare le quali concorrono altri fattori svariati e difficili ad esattamente valutare, fattori di cui alcuni soltanto vennero fuggevolmente accennati trattando delle condizioni generali del paese.

	POPOLAZIONE	NUMERO MEDIO dei poveri soccorsi			NUMERO dei poveri soccorsi per 1000 abitanti	SPESA complessiva	SPESA per abitante	
		In-door paupers	*Out-door paupers*	Totale		L. s.	s.	d.
1867-68	21,677,525	150,040	842,600	992,640	45.8	7,498,059	6	11
1870-71	22,501,316	156,430	880,930	1,037,360	46.1	7,888,724	7	0
1873-74	23,408,556	143,707	683,739	827,446	35.3	7,664,957	6	6 1/2
1876-77	24,370,267	149,611	570,338	719,949	29.5	7,400,034	6	1
1879-80	25,371,489	180,817	627,213	808,030	31.8	8,015,010	6	3 3/4
1882-83	26,334,942	182,932	599,490	782,422	29.7	8,353,292	6	4 1/4
1883-84	26,626,949	180,846	585,068	765,914	28.8	8,402,553	6	3 3/4
1884-85	26,921,737	183,820	585,118	768,938	28.6	8,491,600	6	3 3/4

Dal semplice confronto delle cifre suesposte, particolarmente dei rapporti fra il numero dei poveri soccorsi e la popolazione, apparisce che negli anni susseguenti alla istituzione del *Local Government Board* si verificò una considerevole diminuzione del pauperismo, — diminuzione la quale permise, che la spesa complessiva superasse di poco quella degli anni antecedenti, nonostante l'aumento assai rilevante nel numero dei maniaci poveri e l'ingente dispendio dovuto al progresso conseguito nell'amministrazione dell'*in-door relief* con l'ampliamento, la ricostruzione, la rinnovazione dell'arredamento di moltissime *workhouses*, con la fondazione di stabilimenti speciali, ecc., ecc. E merita di essere particolarmente osservato che, mentre si verificava una diminuzione assoluta nel numero complessivo dei poveri soccorsi, cresceva invece quello degli *in-door paupers*: il che dimostra la più severa applicazione fatta del *workhouse test*. Ma a rendersi più esatto conto della diminuzione del pauperismo giova considerare anche alcune cifre relative al numero degli *adult able-bodied paupers* (ossia dei poveri validi da 16 a 70 anni di età), che vennero soccorsi.

	NUMERO MEDIO degli *adult able-bodied paupers* (esclusi i vagabondi)			NUMERO MEDIO degli *adult able-bodied paupers* per 1000 abitanti
	In-door paupers	*Out-door paupers*	Totale	
1867-68	23, 680	143, 110	166, 790	7. 7
1870-71	24, 700	147, 760	172, 460	7. 7
1873-74	18, 222	93, 763	111, 985	4. 8
1876-77	16, 446	72, 952	89, 398	3. 7
1879-80	22, 584	93, 201	115, 785	4. 6
1882-83	21, 558	77, 592	99, 150	3. 8
1883-84	20, 558	73, 819	94, 377	3. 5
1884-85	20, 685	75, 158	95, 843	3. 6

Da questo prospetto si rileva che, mentre per effetto della severa applicazione del *workhouse test*, si manteneva stazionario il numero medio degli *adult able-bodied paupers* soccorsi nelle *workhouses*, si verificava — nonostante l'aumento della popolazione — una diminuzione assoluta nel numero medio complessivo dei poveri di quella categoria, diminuzione che dal 1867-68 al 1884-85 corrispondeva a circa il 43 per 100 e faceva scendere il numero medio degli *adult able-bodied paupers* per 1000 abitanti da 7.7 a 3.6.

§ 77.

All'importante riordinamento dei servizî sanitarî compiuto nel periodo, di cui si sta trattando, con l'istitu-

zione del *Local Government Board* e con l'approvazione di leggi organiche, precedettero parecchi Atti, alcuni dei quali conviene brevemente riassumere sia pel loro intrinseco valore, sia per agevolare l'intelligenza delle cose, che dovranno essere esposte in seguito.

Il *Sanitary Act* del 1868.

Un *Sanitary Act* del 1868 (31 & 32 Vict. c. 115), incorporando le disposizioni del *Public Health Act* del 1848 relative alle *private improvement expenses* e prescrivendo che — ove la *sewer authority* (come era il caso quando la *sewer authority* fosse la *vestry*) non fosse in pari tempo la *nuisance authority* — questa cessasse dall'avere competenza in proposito, diede alle *sewer authorities* i poteri attribuiti ai *local boards* per esigere che le case costrutte a nuovo o ricostrutte fossero provviste di latrina ed acquaio, per impedire che i condotti di scolo, le latrine, gli acquai costituissero una *nuisance*, per regolare il trasporto delle immondezze dalle case. E poichè l'esperienza di due anni avea dimostrato che l'importante potere conferito al Segretario di Stato per l'Interno dal *Sanitary Act* del 1866 (di costringere cioè un *local board* od una *nuisance authority* ad adempiere determinati suoi doveri, prefiggendo un termine, in cui avesse da farlo, e, questo infruttuosamente trascorso, nominando persona che vi provvedesse in sua vece) non poteva avere pratica applicazione per la mancanza di una disposizione, che autorizzasse il Segretario di Stato ad ottenere la diretta rifusione delle spese fatte dalla persona da lui nominata, — lo stesso Atto del 1868 autorizzò il Segretario di Stato a dar potere ad un suo delegato di farsi pagare la somma dovuta sul prodotto delle *local rates* o di esigerla imponendo una *local rate*. Questa disposizione fu integrata nell'anno seguente da un *Sanitary Loans Act* (32 & 33 Vict. c. 100) che — nel caso, in cui fosse necessario un prestito per soppe-

rire a quelle spese, — autorizzò i *Public Works Loan Commissioners* ad anticiparne l'importo al Segretario di Stato od alla persona da lui delegata ed autorizzò il Segretario di Stato od il suo delegato a mettere a carico delle *local rates* il pagamento del capitale e degli interessi. — Merita infine di essere avvertito che il *Sanitary Act* del 1868 diede alle *sewer authorities* (e quindi anche ai *local boards*) gli stessi poteri per fornire temporaneamente medicine ed assistenza medica agli abitanti poveri, che avevano in virtù del *Sanitary Act* del 1866 per provvedere al loro ricovero negli ospedali: però l'esercizio di questi nuovi poteri era subordinato all'approvazione del *Privy Council.*

L'*Artizans and Labourers' Dwellings Act* del 1868.

Come fu avvertito, il *Labouring Classes Lodging Houses Act* del 1851 non avea avuto alcuna applicazione, e la condizione generalmente deplorevole delle abitazioni delle classi lavoratrici indusse il legislatore a tentar di migliorarla per altra via, approvando nel 1868 l'*Artizans and Labourers' Dwellings Act* (31 & 32 Vict. c. 130).

Questa legge non si estendeva alle località aventi meno di 10 mila abitanti, ed alla sua esecuzione aveano da provvedere come *local authority*, secondo il caso, il *local board*, il *town council* od i *commissioners* istituiti da un Atto locale. Dove già non vi fosse un *officer of health*, l'autorità locale, con l'approvazione del Segretario di Stato (per l'Interno), dovea nominarlo assegnandogli il relativo stipendio. Sia di propria iniziativa, sia in seguito a rappresentanza fattagliene da quattro *householders* abitanti nelle vicinanze, l'ufficiale sanitario avea obbligo di denunciare all'autorità locale, con un rapporto scritto, qualsiasi fabbricato, che per ragione di insalubrità fosse disadatto all'uso di abitazione umana, e l'autorità locale avea allora da incaricare un *surveyor* od un ingegnere di riferirle quali fossero le cause e quali i pos-

sibili rimedî degli inconvenienti denunciati o se fosse necessaria la demolizione, in tutto od in parte, del fabbricato. Entrambi i rapporti venivano comunicati al proprietario dell'edificio, che avea diritto di presentare le sue obbiezioni (anche sul punto dell'essere altri tenuto a sostenere le spese); e, quando non le ritenesse soddisfacenti, l'autorità locale avea (con una ordinanza) da determinare il da farsi e, se del caso, stabilire quali opere dovessero essere eseguite e quanto ne fosse il costo: contro l'ordinanza dell'autorità locale il proprietario poteva appellare alle *quarter sessions*. Divenuta definitiva l'ordinanza, il proprietario dovea darvi esecuzione, con facoltà però di demolire il fabbricato invece di eseguire le opere ordinate; e nel caso, in cui egli non ottemperasse all'ordinanza entro un determinato tempo, l'autorità locale doveva, secondo che ritenesse opportuno, far chiudere il fabbricato o farlo demolire o procedere essa stessa alla esecuzione delle opere. In caso di demolizione fatta d'ufficio, l'autorità locale doveva vendere i materiali e, dedotte le spese, consegnare il prezzo residuo al proprietario, che poteva costruire sull'area rimasta libera un nuovo fabbricato, ma a condizione che non fosse dannoso nei riguardi sanitarî: se invece l'autorità locale procedeva alla esecuzione delle opere, eseguite che le avesse, essa avea da ricorrere alle *quarter sessions* per ottenere una ordinanza, che, liquidando l'importo di tutte le spese, ne costituisse un credito dell'autorità locale garantito da ipoteca sul fabbricato, con priorità in confronto di ogni altro titolo. Alle spese per la esecuzione dell'Atto, l'autorità locale doveva sopperire con una *special local rate*, non eccedente una determinata aliquota della rendita imponibile: essa poteva però, con l'approvazione dei *Commissioners of the Treasury*, ottenere anche dei prestiti dai *Public Works*

Loan Commissioners. — Nel caso, in cui l'autorità locale trascurasse o rifiutasse di dar corso al rapporto fatto (come è detto sopra) dall'ufficiale sanitario in seguito alla rappresentanza di quattro o più *householders*, questi potevano rivolgersi al Segretario di Stato (per l'Interno), affinchè egli, premessa una inchiesta, ordinasse all'autorità locale di eseguire la legge.

Nonostante quest'ultima disposizione coercitiva, anche l'Atto del 1868 non ebbe seria ed estesa applicazione. Esso stabiliva un principio certamente razionale prescrivendo che, quando una casa fosse disadatta a servire per uso di abitazione e l'autorità locale fosse costretta a demolirla, il proprietario non potesse pretendere se non il prezzo di vendita dei materiali, dedotte le spese della demolizione. Ma per l'appunto la rigidità di questo principio rese in pratica assai difficile l'applicazione della legge, e non tutte le autorità locali sfuggirono al sospetto di lasciarla ineseguita per risparmiare a taluno dei loro componenti il danno gravissimo, a cui avrebbe altrimenti dovuto sottostare per case di sua proprietà in cattiva condizione sanitaria. D'altra parte le particolari procedure e modalità stabilite dalla legge si dimostrarono in pratica difettose e, per es., grandi difficoltà sorgevano nel determinare, quando la proprietà di un fabbricato fosse divisa tra più persone, la responsabilità di ciascuna di esse per le spese necessarie a risanarlo. Può infine notarsi che l'Atto del 1868 non si preoccupava della edificazione di altre case, per uso di abitazione delle classi lavoratrici, nel caso in cui molte di quelle da esse abitate dovessero essere demolite.

Disposizioni relative alle *waterworks* e *gasworks*.

Allo scopo di agevolare la concessione dei poteri per la costruzione di *waterworks* o di *gasworks* e per la fornitura dell'acqua o del gas, nel 1870 un *Gas- and Wa-*

terworks Facilities Act (33 & 34 Vict. c. 70) stabilì, che tale concessione potesse ottenersi col procedimento ben più sollecito e meno costoso di *provisional orders* del *Board of Trade* anzichè con quello di Atti speciali, ma prescrisse che prima della emanazione del *provisional order* fosse richiesto il consenso dell'autorità locale (ossia, secondo il caso, del *town council*, degli *improvement commissioners*, del *local board*, della *vestry*) e che, ove il consenso fosse negato, il *Board of Trade* potesse ciononondimeno, dopo compiuta un'inchiesta, fare egualmente la chiesta concessione. Inoltre l'Atto stabilì che nei *provisional orders* avessero da ritenersi incorporate le disposizioni del *Lands Clauses Act* (eccettuate quelle relative alla espropriazione) e, secondo il caso, il *Gasworks Clauses Act* od i *Waterworks Clauses Acts.* — Poichè l'argomento ne offre l' opportunità conviene, anticipando nell' ordine della trattazione, fare cenno di altre due leggi. Un *Gasworks Clauses Act* del 1871 (34 & 35 Vict. c. 41) completò le disposizioni di quello del 1847 e fra altro impose formalmente agli *undertakers* l'obbligo di fornire, entro un determinato perimetro, la quantità sufficiente di gas sia per l'illuminazione pubblica, sia per l'illuminazione privata, e stabilì provvide norme circa la fornitura del gas alle autorità locali e circa la definizione delle controversie fra queste e gli *undertakers* per mezzo di arbitrato. Un *Gas- and Waterworks Facilities Act*, 1870, *Amendment Act* del 1873 (36 & 37 Vict. c. 89) dispose, che le autorità locali e gli *undertakers* potessero ottenere che gli Atti speciali relativi alla fornitura del gas fossero modificati mediante *provisional orders* del *Board of Trade.*

§ 78.

Il *Local Government Board* importante fattore di progresso in materia sanitaria.

Quali fossero i difetti, gli inconvenienti, le lacune degli ordinamenti sanitari fu accennato nella rassegna, che ne fu fatta per il periodo anteriore a questo, di cui ora si tratta, e sarebbe ozioso ripetere. La naturale conseguenza di tale stato di cose si manifestava nelle cifre medie della mortalità, che rimanevano all'incirca le stesse (22.4 per mille nel decennio 1841-50, 22.3 per mille nel decennio 1851-60 e 22.4 per mille nel decennio 1861-70) e dimostravano che l'opera ed il danaro consacrati alla tutela della sanità pubblica avevano soltanto ottenuto il risultato che la mortalità non aumentasse: ciò che altrimenti sarebbe senza dubbio avvenuto per causa del grande e rapido aumento della popolazione e della sua straordinaria agglomerazione in un gran numero di città. Una Commissione Reale nominata nel 1869, la *Royal Sanitary Commission*, nella mirabile relazione presentata nel 1871, non si limitò a rilevare i vizi dei servizi sanitari, ma additò parecchi rimedi. Le sue conclusioni furono per la maggior parte adottate e tradotte nelle leggi approvate negli anni seguenti a cominciare dalla istituzione del *Local Government Board*, del quale già si è discorso. Qui basta per ora dire, che esso rivolse al progresso delle istituzioni sanitarie quella stessa alacrità di opera, quella stessa assiduità di vigilanza, quello stesso zelo nell'indirizzare, nell'eccitare, nell'illuminare le autorità locali, con cui fortemente contribuì al miglioramento dell'amministrazione dei poveri.

Il *Public Health Act* del 1872.

Un successivo risultato delle indagini e dei suggerimenti della *Sanitary Commission* fu l'approvazione del

Public Health Act del 1872 (35 & 36 Vict. c. 79). Questa legge divideva tutta l'Inghilterra in distretti sanitarî, urbani o rurali.

Distretti ed autorità sanitarie urbane.

Erano *urban sanitary districts* i borghi municipali, gli *improvement districts*, i *local government districts*, nei quali funzionavano rispettivamente, come autorità sanitaria urbana, il *town council*, gli *improvement commissioners*, il *local board*. Però il borgo, che fosse compreso in un *local government district* od in un *improvement district*, l'*improvement district*, che formasse parte di un *local government district*, il *local government district*, che fosse incluso in un *improvement district*, doveano agli scopi sanitarî considerarsi assorbiti nel distretto più esteso, nel quale si trovavano compresi, e, secondo il caso, il *local board* o gli *improvement commissioners*, come autorità preposta alla circoscrizione maggiore, doveano fungere da autorità sanitaria. Nel caso poi, in cui la circoscrizione di un borgo o di un *improvement district* coincidesse con quella di un *local government district*, il borgo o l'*improvement district* dovea essere il distretto sanitario urbano ed il *town council* o gli *improvement commissioners*, e non il *local board*, doveano essere l'autorità sanitaria. In tal modo, poichè il *town council* e gli *improvement commissioners* come tali e non come *local board* erano l'autorità sanitaria, veniva a cessare la separazione della competenza del *town council* e degli *improvement commissioners* per gli scopi di carattere strettamente municipale da quella per gli scopi sanitari. E conseguentemente la legge, ad es., stabiliva che, se il *town council* o gli *improvement commissioners* avessero nella loro qualità di *local board* nominato all'ufficio di *clerk* o di tesoriere una persona diversa da quella da essi (nella qualità di *town council* o di *improvement commissioners*) nominata *clerk* o tesoriere, dovesse, verificandosi

la vacanza degli uffici, cessare la separazione ed il *clerk* o tesoriere del *town council* o degli *improvement commissioners*, salvo un supplemento di stipendio, avesse da adempiere anche l'ufficio di *clerk* o di tesoriere dell'autorità sanitaria.

Distretti ed autorità sanitarie rurali.

Erano *rural sanitary districts* le unioni rurali, eccettuate le parti comprese in un distretto sanitario urbano, e *rural unions* erano definite quelle unioni, la cui circoscrizione non coincidesse con un distretto sanitario urbano o non vi fosse interamente compresa. I *guardians* dell'*union* costituivano l'autorità sanitaria rurale, ma con le seguenti limitazioni. Nè il *guardian* eletto da una parrocchia dell'*union* che fosse totalmente compresa in un distretto sanitario urbano, nè il *guardian ex officio*, che avesse residenza in tale parrocchia, potevano agire o votare ogni volta che i *guardians* agissero o votassero nella qualità di membri dell'autorità sanitaria rurale; e se parte di una parrocchia appartenente ad una unione rurale costituisse un distretto sanitario urbano o vi fosse situata, il *Local Government Board* avea potere di dividere con un *order* quella parrocchia in separati *wards*, assegnando a ciascuno il numero dei *guardians* da eleggere, in modo che la parte della parrocchia compresa nel distretto sanitario rurale avesse la debita rappresentanza.

Competenza delle autorità sanitarie.

Nei distretti sanitari urbani doveano essere considerati in vigore il *Local Government Act* del 1858, con le successive modificazioni, ed all'autorità sanitaria urbana, con esclusione di qualsiasi altra autorità, a cui fossero spettati anteriormente, erano trasferiti e spettavano tutti i poteri, le capacità, i diritti, le attività, le proprietà, i doveri, le responsabilità, le passività già attribuiti al *local board* dai *Local Government Acts*, alla *sewer authority* dai *Sewage Utilisation Acts*, alla *nuisance*

authority dai *Nuisance Removal Acts*, alla *local authority* dai *Common Lodging Houses Acts*, dall'*Artizans and Labourers' Dwellings Act*, dal *Bakehouse Regulation Act*, ed infine al *town council*, ai *commissioners* od al *local board* dai *Baths and Washhouses Acts* e dal *Labouring Classes Lodging Houses Act*, se queste ultime leggi fossero già in vigore nel distretto ovvero, quando ciò non fosse, se l'autorità sanitaria urbana deliberasse di adottarle. — Nei distretti sanitarî rurali, egualmente con esclusione di qualsiasi altra autorità che li avesse esercitati anteriormente, erano trasferiti e spettavano all'autorità sanitaria tutti i poteri, i diritti, le attività, le proprietà, i doveri, le responsabilità, le passività già attribuiti alla *sewer authority* dai *Sewage Utilisation Acts*, alla *nuisance authority* dai *Nuisances Removal Acts*, all'autorità locale dai *Common Lodging Houses Acts*, dal *Diseases Prevention Act*, dal *Bakehouse Regulation Act*. — Sia alle autorità sanitarie urbane, sia a quelle rurali era poi dato potere di ordinare la distruzione di oggetti letterecci, di indumenti e di altri oggetti, che fossero stati esposti ad infezione, e di pagare il compenso relativo.

Ufficiali sanitarî, altri impiegati, ecc.

Era fatto obbligo ad ogni autorità sanitaria urbana di nominare (oltre al *surveyor*, all'*inspector of nuisances*, al *clerk*, al tesoriere, ecc.) un *medical officer of health*, che fosse persona legalmente abilitata all'esercizio della medicina, e ad ogni autorità sanitaria rurale di nominare uno o più *officers of health* aventi la suddetta qualifica, uno o più *inspectors of nuisances*, un *clerk* ed un tesoriere (che doveano essere quelli stessi dell'unione), oltre ad altri ufficiali e ad inservienti che stimasse necessari. Rispetto ai requisiti, alla nomina, ai doveri, allo stipendio, alla permanenza in ufficio dell'ufficiale medico sanitario o di ogni altro ufficiale di una autorità sanitaria, del quale una parte dello stipendio fosse pagata

coi sussidi all'uopo votati dal Parlamento, erano attribuiti al *Local Government Board* gli stessi poteri, che avea rispetto al *district medical officer* di una unione: disposizione questa la quale ebbe ben tosto pratica applicazione pel fatto che già nel 1873 lo Stato cominciò ad assumere a suo carico ed a pagare coi fondi votati annualmente dal Parlamento una parte dello stipendio dei *medical officers of health* e degli *inspectors of nuisances*. Con l'approvazione del *Local Government Board*, la stessa persona poteva esser nominata ufficiale sanitario o *inspector of nuisances* per due o più distretti sanitarî, ed un *district medical officer* di una unione poteva essere nominato ufficiale medico sanitario.

L'autorità sanitaria rurale poteva delegare annualmente tutti i suoi poteri ad un comitato eletto nel proprio seno, del quale per regola generale almeno un terzo dei membri doveano essere *ex officio guardians*, e poteva altresì nominare, per qualsiasi parrocchia, un comitato parrocchiale, chiamando anche a farne parte alcuni fra i *ratepayers* della parrocchia, e delegargli l'esercizio dei poteri che ad essa competevano in quella parrocchia.

Ispettori del *Local Government Board*.

Gli ispettori del *Local Government Board*, quando questi lo ordinasse, potevano assistere alle riunioni dei *local boards* e delle autorità sanitarie rurali e per fare le inchieste, che fossero loro ordinate dal *Local Government Board*, aveano gli stessi ampî poteri, ch'erano stati attribuiti ai *Poor Law inspectors* rispetto alla citazione ed all'esame dei testimonî, alla produzione di carte e conti, ecc.

Spese e *rates*.

Nei distretti sanitarî urbani, in cui già fossero in vigore i *Local Government Acts*, l'autorità sanitaria dovea sopperire alle spese nei modi determinati da quegli Atti, ed in quei distretti sanitarî urbani, dove non

fossero in vigore, il consiglio del borgo vi dovea provvedere con la *borough rate* e gli *improvement commissioners* con una *rate* imposta e percepita come una *general district rate.* — Le spese sostenute da una autorità sanitaria rurale andavano divise in generali e speciali. Queste ultime costituivano un onere particolare per ogni *contributory place,* e tale era definita ogni parrocchia non avente alcuna parte del suo territorio compresa in uno *special drainage district* od in un distretto sanitario urbano, — ogni *special drainage district,* — la parte di una parrocchia che non era compresa nel *drainage district* o nel distretto sanitario urbano, in cui un'altra sua parte fosse inclusa. Ed erano spese speciali quelle della costruzione di fogne, della provvista dell' acqua e le altre spese fatte per una *contributory place,* che fossero dichiarate tali da una ordinanza del *Local Government Board.* Quando le opere per la fognatura, per la provvista dell'acqua o per altre opere fossero fatte a beneficio (anzichè di una) di due o più *contributory places,* l'autorità sanitaria dovea stabilire la proporzione, secondo cui ciascuna di quelle località avea da contribuire alle spese di costruzione e manutenzione. Gli *overseers* di una *contributory place* (ossia gli *overseers* della parrocchia che costituiva o di cui una parte costituiva una *contributory place*), i quali la ritenessero lesa da siffatta ripartizione, potevano ricorrere al *Local Government Board,* a cui era dato potere di decidere in proposito con una ordinanza. All' incontro le spese generali erano sostenute con un fondo *(common fund),* a cui le varie parrocchie o *contributory places* del distretto contribuivano in proporzione della *rateable value* di ciascuna parrocchia o *contributory place.* — Per ottenere dalle singole parrocchie o *contributory places* il pagamento sia del rispettivo contributo al *common fund,* sia di quanto ciascuna do-

vesse per spese speciali, l'autorità sanitaria rurale avea da indirizzare gli ordini di pagamento *(precepts)* agli *overseers* delle parrocchie o *contributory places*: ma i *precepts* doveano essere fatti separatamente pel contributo alle spese generali e pel contributo alle spese speciali. Al primo gli *overseers* provvedevano con la *poor rate*, al secondo con la imposizione di una *separate rate*, alla quale erano applicabili le disposizioni relative alla *poor rate*, salvo che non era richiesta l'approvazione dei giudici di pace e salvo la stessa parziale esenzione stabilita, in favore degli *occupiers* di determinate proprietà, dal *Sewage Utilisation Act* del 1867.

Prestiti.

Le autorità sanitarie erano autorizzate a contrarre prestiti con le norme stabilite dalle varie leggi sanitarie: mentre però le autorità sanitarie urbane potevano senza alcuna distinzione dare in garanzia le *rates*, le autorità sanitarie rurali, se prendevano a prestito danaro per oggetti costituenti spese generali, lo aveano da fare a carico del *common fund* e, se per oggetti costituenti spese speciali, a carico delle *rates*, con cui tali spese doveano essere pagate. — A tutte le autorità sanitarie i *Public Works Loan Commissioners* potevano, sopra raccomandazione del *Local Government Board*, concedere prestiti ammortizzabili in periodi non eccedenti 30 o 50 anni, secondo che era disposto dalle varie leggi sanitarie; ma il *Local Government Board*, nel determinare il periodo dell'ammortizzazione, dovea avere riguardo alla probabile durata delle opere, per cui veniva contratto il prestito, ed al tempo, per cui sarebbe continuata la loro utilità.

Disposizioni varie.

Rimanendo invariate le disposizioni delle leggi antecedenti relativamente alla revisione dei conti dei *town councils*, degli *improvement commissioners*, dei *local boards* nella loro qualità di autorità sanitaria urbana, veniva

prescritto che i conti delle autorità sanitarie rurali avessero da essere riveduti nell'istesso modo, con cui erano riveduti i conti dei *boards of guardians.*

Quando, su domanda di una o più autorità sanitarie e dopo fatta eseguire un'inchiesta, il *Local Government Board* ritenesse vantaggioso, per due o più distretti sanitarì (o per determinate *contributory places* appartenenti a distretti diversi), che quei distretti (o quelle *contributory places)* formassero un *united district* per uno o più degli scopi contemplati dalle leggi sanitarie (come per la provvista dell'acqua, per la costruzione di una grande cloaca, ecc.), esso poteva (con un *provisional order*) costituire l'*united district,* determinando la competenza e la composizione dell'autorità direttiva ossia del *joint board.* Questo avea capacità di *corporate body*, sopperiva alle spese con un *common fund* formato dai contributi dei distretti (o delle *contributory places*), commisurati sulla *rateable value* delle proprietà situate in ciascun distretto, e poteva contrarre prestiti nei modi e coi limiti stabiliti dai *Local Government Acts.*

Sopra domanda di una autorità sanitaria rurale o di *ratepayers* tassati in base ad una rendita netta imponibile, che fosse la decima parte di quella del distretto ovvero di una *contributory place*, il *Local Government Board* poteva, con una sua ordinanza, investire quella autorità di tutti o parte dei poteri e doveri delle autorità sanitarie urbane, determinando altresì le opportune limitazioni rispetto al tempo ed al territorio. Era poi dato potere al *Local Government Board* di dichiarare, con un *provisional order*, distretto sanitario urbano sia un distretto sanitario rurale, sia una sua parte, e quel distretto o quella parte di distretto diventava in tal caso un *local government district*, soggetto alla giurisdizione di un *local board.* Era dichiarato necessario il consenso

del *Local Government Board* perchè una località potesse adottare i *Local Government Acts*, ed ugualmente solo col consenso del *Local Government Board* una autorità sanitaria rurale poteva deliberare che una parte del distretto avesse da costituire uno *special drainage district*.

Port sanitary authorities.

Il *Local Government Board* avea potere di creare una terza specie di autorità sanitarie e precisamente di costituire (con un *provisional order*) *port sanitary authority* — vale a dire autorità sanitaria sopra tutto o parte di un porto (comprendendovi, oltre le acque, anche qualche tratto di territorio circostante) — sia un'autorità sanitaria, il cui distretto o porzione del cui distretto formasse parte di un porto o vi facesse capo, sia i *conservators*, *commissioners* od altre persone aventi giurisdizione sopra un porto *(riparian authorities)*. In tal caso lo stesso *provisional order* dovea stabilire quali tra i poteri e doveri determinati dalle varie leggi sanitarie avessero da spettare alla *port sanitary authority* ed in che modo essa avesse da sopperire alle spese.

Poteri ed attribuzioni del *Local Government Board*.

Era data podestà al *Local Government Board*: *a)* con un *provisional order*, di sciogliere qualsiasi *local government district* incorporandolo con altri distretti o di staccare una parte di un *local government district* o di un distretto sanitario rurale, che fosse limitrofo ad un *local government district*, e di incorporarla con quest' ultimo: *b)* con un *provisional order*, di sciogliere un *improvement district*, il cui territorio facesse parte di quello di un borgo o vi corrispondesse e di trasferire al *town council* la giurisdizione degli *improvement commissioners*; *c)* di sciogliere gli *special drainage districts* con una semplice ordinanza, quando non fossero stati contratti prestiti per l'esecuzione delle opere, e con un *provisional order*, quando ciò fosse avvenuto. — Il *Local Government Board*, su domanda dell'autorità sanitaria di un distretto, poteva con un

provisional order abrogare od emendare in tutto od in parte qualsiasi *local Act* vigente in quel distretto.

In ogni caso, in cui per la esecuzione della legge avvenisse il trasferimento di poteri, diritti, capacità, proprietà, doveri, responsabilità, obbligazioni da una ad un' altra autorità, sia queste, sia le persone interessate potevano chiedere al *Local Government Board* di sistemare ogni conto o questione relativa a tale trasferimento: il *Local Government Board* provvedeva con una ordinanza che era soltanto *provisional*, quando prescrivesse ad una autorità di imporre una *rate* o di fare altra cosa che essa non avesse legale podestà di imporre o di fare.

Ogniqualvolta un *local Act* richiedesse il consenso o l'approvazione di uno dei Segretarî di Stato (quello per l'Interno) relativamente ai prestiti, ai *byelaws*, alla nomina di ufficiali per scopi sanitarî, quel consenso o quell'approvazione dovea in sua vece essere domandata al *Local Government Board*. Ed il consenso e l'approvazione del *Local Government Board* erano sostituiti al consenso della *Treasury*, richiesto pei prestiti contratti agli scopi dei *Baths and Washhouses Acts*, ed all'approvazione del Segretario di Stato (per l' Interno) relativamente alla nomina e dimissione di *analysts* in base alla legge del 1860 sull'adulterazione dei commestibili e delle bevande. Con un *order in Council* aveano da essere trasferiti al *Local Government Board* i poteri e doveri spettanti al *Board of Trade* per gli *Alkali Acts*, e gli venivano senz'altro trasferiti quelli spettanti ad uno dei Segretarî di Stato (quello per l'Interno) relativamente alle *highways*, alle *turnpike roads*, ai ponti.

Rispetto a tutti i *provisional orders* del *Local Government Board* era stabilito che ne dovesse esser data notizia preventiva per mezzo della stampa, affinchè ogni interessato potesse presentare le sue obbiezioni, e che

non avessero da entrare in vigore prima di essere confermati dal Parlamento. Se, mentre era pendente davanti all'una od all'altra Camera il *bill* per la conferma di un *order*, fosse presentata una petizione in contrario, il *bill* poteva essere rinviato ad un *select committee*, ed il *petitioner* era in tal caso ammesso a comparire e fare opposizione. L'Atto del Parlamento, che avesse confermato un *provisional order*, poteva esser revocato od emendato da un altro *provisional order* confermato dal Parlamento.

§ 79.

Importanza della legge del 1872 rispetto al riordinamento delle autorità sanitarie.

Grande fu l'importanza della legge, che si è riassunta. I servizi sanitari furono riordinati con un piano generale, con criteri armonici: a non dire delle autorità sanitarie portuali, che il *Local Government Board* si affrettò a costituire in buon numero (circa un anno dopo erano 47), ma la cui giurisdizione affatto speciale non turbava l'euritmia dell'ordinamento sanitario del paese, le multiformi e numerose autorità sanitarie anteriormente esistenti, se non nell'intima loro costituzione, almeno nella competenza, erano ridotte a due tipi ben definiti, le autorità sanitarie urbane e quelle rurali, — tipi, ai quali corrispondeva una effettiva, rilevante diversità dei bisogni, a cui quelle autorità doveano rispettivamente provvedere, e conseguentemente una notevole differenza nella competenza assegnata, in via normale, alle autorità rurali in confronto di quelle urbane. Però il legislatore, come sempre curante che le disposizioni generali e le formule astratte non avessero da trovarsi in contraddizione con le condizioni di fatto, con la realtà dei bisogni, — anche all'infuori del

passaggio di un distretto rurale o di una sua parte nella categoria dei distretti urbani — dava modo che un'autorità sanitaria rurale fosse per tutto o parte del distretto, per un tempo più o meno lungo, investita di tutte o di alcune delle attribuzioni, che spettavano esclusivamente alle autorità sanitarie urbane.

Semplificazione delle autorità sanitarie urbane.

Era certamente considerevole, rispetto alle autorità sanitarie urbane, la semplificazione derivante sia dalla concentrazione di attribuzioni, non di rado spettanti nella stessa località ad autorità diverse o nella migliore ipotesi alla stessa autorità, ma con veste, con capacità, con norme, con responsabilità diverse, — sia dall'assorbimento, decretato dalla legge, della competenza sanitaria di piccoli borghi, *improvement districts* e *local government districts* in quella del distretto più esteso, in cui si trovassero compresi, — sia dall'esercizio del potere accordato al *Local Government Board* per lo scioglimento di *local government districts*, di *improvement districts*, di *special drainage districts*. E fra i possibili effetti dell'esercizio di quel potere va particolarmente notato il trasferimento al *town council* della giurisdizione degli *improvement commissioners* sopra un territorio corrispondente o formante parte di quello di un borgo. Ma ben maggiore e più generale era la semplificazione derivante dalla ricostituzione delle autorità sanitarie nei distretti rurali, dove le attribuzioni sanitarie erano prima divise fra le *vestries* ed i *guardians*, i quali erano specialmente responsabili del *removal of nuisances*.

Il *board of guardians* unica autorità sanitaria rurale.

Si è già accennato quanto i servizi sanitari fossero deficienti nelle campagne: rimediare a tale stato di cose fu uno degli intenti principali della legge del 1872. Sembrò anzitutto necessario sopprimere il dualismo delle autorità, ed all'uopo si tolsero le funzioni sanitarie alle *vestries*, che non le adempivano affatto o le adempivano

male anche perchè a còmpiti di carattere esecutivo erano inadatte assemblee numerose e volubili ed a questo vizio organico non rimediava la nomina di comitati, i cui rapporti con la *vestry* erano male definiti e davano luogo a difficoltà ed incertezze. Si credette che, all'incontro, avrebbero potuto fungere bene, come unica autorità sanitaria rurale, i *guardians*; e la Commissione Reale avea proposto di così fare, considerando che erano frequenti i rapporti fra l'amministrazione della pubblica assistenza e quella dei servizi sanitari e che i *guardians* erano in gran parte elettivi e quindi aveano una base rappresentativa, — esistevano ormai dapertutto, — possedevano una completa organizzazione di uffici ed avevano alla loro dipendenza un personale esecutivo atto a prestar servizio anche in materia sanitaria, — erano in grado di conoscere le condizioni sanitarie dell'unione per mezzo dei loro *medical officers*. Unificando le autorità sanitarie rurali, si tenne però conto dell'interesse speciale, che le singole parrocchie o parti di parrocchia comprese in un distretto sanitario rurale aveano rispetto alle opere di fognatura, alla provvista dall'acqua potabile, ecc., per cui prima le *vestries* (in qualità di *sewer authorities*) aveano da provvedere a carico di ciascuna parrocchia: ed a conciliare la unificazione delle autorità con tale specialità di interessi, si stabilì la distinzione delle spese sostenute dall' autorità sanitaria rurale in spese generali e spese speciali. Sistema codesto, di cui si è avuto occasione di notare altre applicazioni (come ad es. la distinzione fatta dalla legge dei poveri del 1834 fra le spese, che andavano a carico del *common fund* dell'unione, e quelle, che costituivano un carico particolare per ogni parrocchia,) e che si vedrà accolto più estesamente nella legislazione recente come quello, che con la tassazione differenziale delle località comprese in una estesa cir-

coscrizione, ma diversamente interessate rispetto a determinate opere o servizî, rese possibile l'unificazione delle autorità e tolse il bisogno della abusata costituzione di speciali autorità per ciascuna di quelle località. La legge del 1872 faceva una completa applicazione di tale sistema rispetto ai distretti sanitarî rurali, nei quali, mentre si spogliavano le *vestries* delle attribuzioni sanitarie, si lasciavano sussistere le parrocchie o parti di parrocchia come *contributory places*.

Insuccesso della competenza sanitaria dei *guardians*.

Malgrado però le razionali disposizioni adottate relativamente alle spese e nonostante l'effettiva sussistenza delle suesposte favorevoli condizioni perchè i *guardians* avessero da bene adempiere le funzioni di autorità sanitaria rurale, l'attribuzione delle funzioni sanitarie ai *boards of guardians* fu un insuccesso, e per quasi un quarto di secolo, che durò tale attribuzione, nelle relazioni ufficiali e nelle discussioni parlamentari si andarono ripetendo i lamenti sulla generale inerzia, sulla grave trascuranza dei *guardians* per i più essenziali interessi della sanità pubblica. Ciò che in minor parte dipendeva dal fatto, che essi non erano direttamente istituiti, nè eletti agli scopi dell'amministrazione sanitaria ed erano inclinati a considerare meramente accessorie le loro attribuzioni sanitarie, e sovratutto derivava da che (come si è già accennato) nelle campagne mancava in generale ogni vivace interessamento per i servizî sanitarî, era fortissima la repugnanza alle ingerenze della pubblica autorità nelle proprietà private, grande lo scetticismo circa i risultati delle spese sanitarie, il cui beneficio non era immediato, nè visibile, e quindi tenace l'avversione ad aumentare per tal ragione le imposte locali. E l'apatia e l'intolleranza delle *sanitary rates* aveano fondamento, oltre che nell'ignoranza, nella ben minore urgenza e gravità dei problemi sanitarî rispetto a

piccoli villaggi e ad abitazioni sparse, che nei centri di popolazione agglomerata. Se pertanto era stata impresa relativamente agevole per il legislatore quella di costituire anche per le campagne una rete di autorità sanitarie e di determinare norme razionali in ordine alle *nuisances*, alla fognatura, alla provvista d'acqua potabile, ecc., le sue disposizioni erano in grandissima parte destinate a rimanere ancora per lungo tempo poco meno che lettera morta. La legislazione sanitaria ebbe, nei distretti rurali, una esecuzione più apparente che reale. Così fu ad esempio anche per l'obbligo imposto alle autorità sanitarie rurali di nominare gli ufficiali sanitarî: la meschinità degli stipendî loro assegnati dava da sola a divedere la scarsa efficienza del servizio da essi disimpegnato, ed in pratica andò delusa anche la speranza che, approfittando della agevolezza consentita dalla legge, più distretti si sarebbero uniti ed avrebbero così potuto nominare al posto di ufficiale sanitario una persona di grande levatura e di estese cognizioni.

Difetti delle disposizioni relative alle circoscrizioni.

Se, come si è dimostrato, erano sotto parecchi aspetti considerevoli l'unificazione ed il riordinamento delle autorità sanitarie, compiuti dalla legge del 1872, conviene invece riconoscere che essa poco o punto rimediava alla disarmonia, al viluppo delle circoscrizioni sanitarie con le altre circoscrizioni del governo locale e specialmente con quelle della parrocchia, del borgo, della contea. Anzi l'aver preso a base delle circoscrizioni sanitarie rurali l'unione, se poteva presentare il vantaggio di collegare relativamente alle autorità, alle circoscrizioni, agli impiegati due rami importantissimi dell'amministrazione locale, quali erano la carità legale e la sanità pubblica, rendeva massimi gli inconvenienti derivanti dall'artificiosa costituzione delle unioni. Queste non soltanto erano state formate (come si è ripetuta-

mente avvertito) senza riguardo alle circoscrizioni tradizionali o naturali che dir si voglia, ma mettendo insieme popolazione urbana e popolazione rurale. Finchè l'unione era limitata all'amministrazione dei poveri, questo amalgama era cagione di difficoltà e di inconvenienti relativamente tollerabili, ma, quando si istituirono e si vollero man mano estendere a tutto il paese i servizî sanitarî, l'antagonismo o per lo meno la diversità degli interessi e dei bisogni delle varie parti dell'unione apparve assai rilevante in un grandissimo numero di casi. Non era pertanto stato possibile di adottare senz'altro l'unione come circoscrizione sanitaria, ma era stato necessario dar modo alle città e località popolose di separarsi dall'unione relativamente all'amministrazione sanitaria e di costituire delle circoscrizioni sanitarie indipendenti. Così stando le cose, la legge del 1872, allo scopo di riordinare le autorità sanitarie rurali, diede a queste per circoscrizione e costituì come distretto sanitario rurale quella porzione di una unione, che non si trovasse inclusa nella circoscrizione di una autorità sanitaria urbana. Ma per tal modo i vizi originarî della costituzione delle unioni, le quali nella maggior parte dei casi non rappresentavano una unità organica in corrispondenza con le altre circoscrizioni, furono accresciuti, giacchè il distretto rurale si componeva di parrocchie e di parti di parrocchia per lo più separate e disgiunte fra loro da città o località, che costituivano un distretto sanitario urbano o vi appartenevano: non fa mestieri descrivere i gravi inconvenienti, di cui era praticamente causa tale discontinuità di territorio.

D'altra parte la legge non conteneva alcuna prescrizione diretta ad impedire che dalle future modificazioni delle circoscrizioni sanitarie o dalla costituzione di nuovi distretti urbani, che essa consentiva, non fosse maggior-

mente sconvolta l'armonia delle varie circoscrizioni. Che anzi la costituzione di nuovi distretti urbani, scorporati dalle unioni rurali, se poteva soddisfare i particolari bisogni di una località, avea evidentemente per effetto di aumentare il caos delle circoscrizioni.

L'aumento dei poteri del *Local Government Board.*

Per quanto concerneva l'Autorità centrale, l'Atto del 1872 non solamente completava l'unificazione della sua competenza in materia sanitaria, decretata dal *Local Government Board Act*, ma perseverando nell'indirizzo adottato da questa legge concentrava nel *Local Government Board* anche la competenza del Segretario di Stato (per l'Interno) relativamente ai ponti ed alle strade. Merita inoltre di essere considerata la crescente intensità dei poteri attribuiti al *Local Government Board*, come relativamente alla necessità del suo consenso per l'adozione dei *Local Government Acts*, alla abrogazione o modificazione di Atti locali, ai mutamenti delle circoscrizioni, allo scioglimento di *improvement districts* e *local government districts*, agli ufficiali sanitari e ad altri impiegati, all'assestamento dei rapporti fra le autorità cessanti e quelle che vi succedevano, alla decisione, in grado d'appello, delle quistioni sul riparto di spese comuni a più *contributory places*: attribuzione questa ultima avente carattere di vera e propria giurisdizione.

È infine notevole la disposizione relativa alla revisione dei conti delle autorità sanitarie rurali, disposizione informata al concetto della progressiva estensione, ai varî campi del governo locale, del sistema adottato per l'amministrazione della carità legale.

§ 80.

La legge sanitaria del 1874.

L'esperienza fatta relativamente al potere dato al *Local Government Board* per ottenere in via forzosa l'adempimento di determinati doveri imposti dalle leggi alle autorità sanitarie avea dimostrato, che la persona delegata ad agire in luogo dell'autorità locale poteva difficilmente adempiere il còmpito assegnatole in modo così efficiente ed economico, come avrebbe potuto farlo la stessa autorità locale. E pertanto un *Sanitary Law Amendment Act* del 1874 (37 & 38 Vict. c. 89) aggiunse alle facoltà già attribuite al *Local Government Board* quella di ricorrere al *Queen's Bench* per ottenerne un *writ of mandamus,* che costringesse l'autorità locale riluttante o negligente ad ubbidire all'ordine ricevuto.

Il *Public Health Act* del 1875.

Come apparisce dal riassunto che se ne è fatto, da più che un quarto di secolo le leggi sanitarie si erano susseguite in grandissimo numero, ed in pratica riescivano assai difficili l'intelligenza e l'applicazione di una massa così rilevante di disposizioni, fatte in epoche diverse e non di rado con disparità di criteri direttivi. Un'opera di unificazione era pertanto necessaria, e la compiè il *Public Health Act* del 1875 (38 & 39 Vict. c. 55). Un completo riassunto dei 343 articoli e dei lunghi allegati. contenuti in questo vero còdice sanitario, sarebbe per grandissima parte una oziosa ripetizione di disposizioni, di cui si è già fatto cenno, ed è miglior partito dar solamente notizia di quelle fra le disposizioni emendate od aggiunte, che avevano effettiva importanza.

Disposizioni relative all'illuminazione, ai *byelaws*, alle autorità negligenti, ecc.

Alle autorità sanitarie urbane era dato potere di convenire con qualsiasi persona per la fornitura del gas o di altro mezzo per l'illuminazione delle vie e dei pubblici

edifizi e di provvedere gli apparati necessari; di assumere la fornitura del gas illuminante, oltre che per gli usi pubblici, anche per gli usi privati, in tutto il distretto od in una parte del distretto, quando non vi fosse una compagnia o persona autorizzata a farlo da un Atto del Parlamento; di acquistare, con l'approvazione del *Local Government Board*, tutti i diritti, i privilegi, le proprietà possedute da una compagnia o persona autorizzata a fornire il gas per usi pubblici e privati. — Qualsiasi autorità sanitaria poteva fare dei regolamenti allo scopo che le persone impiegate nella raccolta dei luppoli *(hop-picking)* fossero convenientemente alloggiate: facoltà questa che un *Public Health Act* del 1882 (45 & 46 Vict. c. 23) estese a tutela anche delle persone impiegate nella raccolta di frutta e di altri prodotti vegetali. – In generale, i *byelaws* fatti da una autorità sanitaria potevano comminare ammende, non eccedenti cinque L. s. per ogni contravvenzione e, nel caso di contravvenzione continuata, una ulteriore ammenda di 40 scellini per ogni giorno successivo all'ingiunzione fatta per iscritto di desistere dalla contravvenzione; non avevano vigore prima di essere confermati dal *Local Government Board*, che non poteva approvarli se un mese prima di richiedere la sua approvazione l'autorità locale non ne avesse data pubblica notizia per mezzo della stampa e non avesse tenuto nell' ufficio una copia del *byelaw* a disposizione di qualsiasi *ratepayer* del distretto. — Quando il *Local Government Board* ritenesse vantaggiosa, per due o più distretti, la nomina di un comune *officer of health*, poteva, con una ordinanza, riunire a tale scopo quei distretti: era però necessario il consenso di un *urban district*, che avesse non meno di 25 mila ab., o di un borgo, che fosse sede di una *separate court of quarter sessions*. — Nel caso, in cui gli fosse data prova

che una autorità sanitaria avesse mancato al proprio dovere relativamente al *removal of nuisances*, il *Local Government Board* poteva autorizzare qualsiasi ufficiale di polizia del distretto a procedere in luogo dell'autorità negligente e ad ottenere da questa, in via sommaria, la rifusione delle spese incontrate. — Rispetto alle azioni intentate da terzi contro le autorità sanitarie, i loro membri od i loro ufficiali per fatti od omissioni relative alla esecuzione della legge, erano stabilite all'incirca le stesse benevole disposizioni, che vigevano a tutela dei giudici di pace, e veniva dichiarato che per gli atti compiuti in buona fede, le autorità sanitarie, i loro membri od ufficiali non incorrevano alcuna personale responsabilità, restando però impregiudicata quella derivante dalle *disallowances*, che l'*auditor* facesse nella revisione dei conti.

Spese e *rates* delle autorità urbane.

Per regola generale tutte le spese fatte da una autorità sanitaria urbana doveano stare a carico del *district fund* e della *general district rate*: ma, se *urban authority* fossero il consiglio di un borgo o degli *improvement commissioners* e quelle spese, al tempo della approvazione della legge, fossero pagate rispettivamente con la *borough rate* o con la *rate*, che i detti *commissioners* erano autorizzati ad imporre, ovvero se in un distretto, che comprendesse un borgo, determinate spese sanitarie fossero, al tempo della approvazione della legge, pagate con la *borough rate* ed altre invece con *rates* riscosse in tutto il distretto, — così doveva continuare a farsi. Era inoltre stabilito che, se al tempo della approvazione della legge le spese incorse per gli scopi della sanità pubblica da una autorità urbana fossero sostenute in modo diverso da quello prescritto dai *Local Government Acts*, il *Local Government Board* avesse facoltà, su domanda di quell'autorità o di dieci *ratepayers*, di dichiarare (con un *provisional*

order), che le anzidette spese dovessero essere sostenute col *district fund* e con la *general district rate*. — Per quanto poi concerneva l'imposizione della *general district rate*, veniva stabilito (in analogia alle disposizioni del *Poor Rate Assessment and Collection Act*, 1869), che fosse in facoltà delle autorità sanitarie urbane di tassare l'*owner* in luogo dell'*occupier*, quando un fabbricato non avesse una *rateable value* superiore L. s. 10 o fosse affittato a mese od a settimana ovvero diviso in appartamenti separati o quando le rate del fitto avessero una scadenza più breve di un trimestre. All'*owner*, che venisse assoggettato all'imposta in luogo dell'*occupier*, l'autorità sanitaria doveva accordare una riduzione della *net annual value* non inferiore ad un quinto, nè superiore ad un terzo, e tale riduzione poteva giungere fino alla metà, se l'*owner* avesse da pagare la *rate* sia che il fabbricato fosse *occupied*, sia che fosse *unoccupied*.

Prestiti delle autorità sanitarie.

Pei prestiti delle autorità sanitarie, sia urbane sia rurali, tenute ferme la necessità dell'approvazione del *Local Government Board* ed altre modalità determinate dalle leggi antecedenti, veniva stabilito che non potesse esser preso danaro a prestito se non per opere permanenti, sotto la quale espressione erano comprese anche opere, il cui costo avesse, secondo l'opinione del *Local Government Board*, da essere ripartito in un determinato numero di anni; che la somma presa a prestito, aggiunta a quelle tuttora dovute per prestiti antecedenti, non eccedesse complessivamente il doppio della *rateable value* delle proprietà imponibili nel territorio, per cui veniva assunto il prestito; che il periodo dell'ammortizzazione non potesse superare 60 anni e che all'estinzione del debito l'autorità locale dovesse provvedere col pagamento di uguali rate annuali, di capitale o di capitale e interessi, ovvero con la costituzione di un

fondo di ammortizzazione, alimentato da versamenti annuali in modo che alla fine del periodo prestabilito fosse sufficiente all'estinzione del debito.

La revisione dei conti delle autorità urbane.

Conviene infine riassumere, per ragione di chiarezza, alcune disposizioni relative alla revisione dei conti delle autorità sanitarie urbane. Se era autorità sanitaria urbana il consiglio di un borgo, i conti relativi ai servizî sanitarî continuavano ad essere riveduti dagli *auditors* del borgo, così come fossero conti municipali; se invece autorità sanitaria urbana erano un *local board* ovvero degli *improvement commissioners* (e rispetto a questi ultimi la disposizione riusciva affatto nuova ed era quindi assai importante), i conti doveano essere riveduti dal *district auditor* e con le stesse modalità, con cui erano riveduti i conti dell'amministrazione dei poveri.

§ 81.

Mentre il *Public Health Act* del 1875, al quale d'ora innanzi si troveranno riferite le citazioni delle varie leggi antecedenti da esso unificate, rimaneva la legge organica, singole materie più o meno direttamente attinenti alla tutela della pubblica sanità od in ogni modo attribuite alla competenza delle autorità sanitarie, formarono, negli anni seguenti, oggetto di numerosi provvedimenti legislativi, i più importanti dei quali è mestieri riassumere.

L'*Artizans and Labourers' Dwellings Improvement Act*, 1875.

Poichè, come si è avvertito, l'*Artizans and Labourers' Dwellings Act* del 1868 non conduceva ad alcuna soddisfacente soluzione del problema delle abitazioni delle classi lavoratrici, il legislatore decise di sperimentare un altro ordine di provvedimenti. Considerando che varie parti di moltissime città erano fabbricate in modo,

che le case eranvi così sovraffollate da costituire un gravissimo pregiudizio pel benessere morale e fisico degli abitanti; che in moltissime città un gran numero di case, corti e vicoli erano centri permanenti di infezione e di malattie per la mancanza di luce, di aria, di ventilazione, ecc.; che spesso per esser tali case, corti e vicoli proprietà di diverse persone una sola di queste non poteva fare le ricostruzioni necessarie nei riguardi sanitari e che, se molte di quelle case dovevano essere demolite, era opportuno provvedere in pari tempo per l'abitazione delle classi lavoratrici, che vi alloggiavano, — un *Artizans and Labourers' Dwellings Improvement Act* del 1875 (38 & 39 Vict. c. 36), il quale avea da essere applicato solo nei distretti sanitari urbani aventi non meno di 25 mila abitanti, prescrisse che sia di propria iniziativa, sia in seguito a rappresentanza fattagliene da due giudici di pace o da dodici *ratepayers*, l'*officer of health* dovesse fare rapporto all'autorità sanitaria relativamente alle case, corti, ecc., che fossero inadatte per abitazione o dove la ricorrente prevalenza di malattie avesse ragionevolmente da essere attribuita alla loro cattiva disposizione, alla mancanza di luce, di aria, di ventilazione o ad altri difetti sanitari. Quando l'autorità si convincesse che, secondo l'opinione manifestata dall'*officer of health*, non potesse rimediarsi a quei mali se non con un piano di miglioramento o risanamento (*improvement scheme*), consistente nel riordinamento e nella ricostruzione delle strade e dei fabbricati, e ritenesse sufficienti i propri mezzi a farvi fronte, essa avea da deliberare la compilazione dell'*improvement scheme*: alla deliberazione non poteva, sotto pena di ammenda, partecipare chi avesse interesse nei terreni o fabbricati dell'area da risanare. L'*improvement scheme* doveva, fra altro, provvedere per

l'abitazione, in case situate (salvo speciali ragioni in contrario) nella stessa area od in prossimità a questa, di altrettante persone appartenenti alle classi lavoratrici quante sarebbero state rimosse dalle case che occupavano. Dopo che il piano di risanamento fosse stato reso di pubblica ragione per mezzo della stampa, l'autorità sanitaria ne avea da chiedere l'approvazione al *Local Government Board*, il quale, premessa una inchiesta, avea autorità di accordarla con un *provisional order* da essere confermato dal Parlamento prima di entrare in vigore. Ottenuta che ne avesse la definitiva approvazione, l'autorità locale avea il dovere di mettere in esecuzione il piano di risanamento con ampia facoltà di contrattare in proposito con società ed individui privati, di acquistare e rivendere terreni e fabbricati, ecc., ma, senza espresso consenso del *Local Government Board*, non poteva imprendere la ricostruzione di case, nè la diretta esecuzione del piano di risanamento, salvo che per le demolizioni. All'acquisto dei fabbricati e terreni erano applicabili le disposizioni del *Lands Clauses Consolidation Act*, eccettuate quelle relative alla espropriazione, che la legge disciplinava con apposite norme. E fra queste merita di essere ricordato, che l'indennità avea da essere determinata (salvo appello ad un giurì) da un arbitro, nominato dal *Local Government Board*, in base al valore venale, senza alcun addizionale compenso per l'espropriazione. Le entrate e le spese relative all'esecuzione del piano di risanamento andavano registrate in un conto separato ed imputate ad un fondo speciale *(the dwelling-house improvement fund)*: al danaro occorrente da principio ed a quello, che poi fosse necessario per coprire le deficienze, l'autorità locale avea da sopperire con le *rates* che era autorizzata a riscuotere o con prestiti garantiti sia sulle *rates*, sia sulle proprietà

acquistate nel dar esecuzione alla legge. I *Public Works Loan Commissioners* erano poi autorizzati a concedere prestiti garantiti sulle *rates* ed ammortizzabili al massimo entro 50 anni.

Come apparisce evidente, l'Atto del 1875 era informato ad un grandioso concetto di rinnovamento edilizio: esso non si accontentava, come quello del 1868, di ottenere il risanamento, la ricostruzione o la demolizione di singoli fabbricati, ma mirava allo sventramento ed alla riedificazione di intieri quartieri popolari. Abbandonato il severo trattamento fatto dalla legge del 1868 ai fabbricati in cattiva condizione sanitaria, l'Atto del 1875 stabiliva, che l'indennità degli stabili espropriati fosse determinata in base al loro prezzo venale e, preoccupandosi di salvaguardare in modo assoluto gli interessi di tutte le famiglie operaie abitanti nell'area da risanare, esigeva che per esse venissero riedificate case in quella stessa località od in una località prossima. Tali condizioni rendevano però assai costosa l'esecuzione dei piani di risanamento, cosicchè soltanto pochissime città si valevano della legge: per la sua esecuzione dal 1875 a tutto il 1879 furono approvati prestiti per L. s. 1,841,000, ma di questa somma un milione e mezzo per una sola città (Birmingham). Appariva pertanto necessario di temperare la larghezza eccessiva od il carattere assoluto di quelle disposizioni.

L'*Artizans and Labourers' Dwellings Improvement Act*, 1879.

A tale intento fu approvato nel 1879 un *Artizans and Labourers' Dwellings Improvement Act* (42 & 43 Vict. c. 63). Il quale, mirando a diminuire l'ammontare delle indennità per gli stabili espropriati, prescriveva che per determinare l'indennità per un fabbricato, che fosse dimostrato essere causa di *nuisance* nel tempo dell'approvazione del piano di risanamento, l'arbitro avesse da calcolare quale sarebbe stato il valore di quel fabbricato.

dopo soppressa la *nuisance*, quale la spesa per sopprimerla, e che l'indennità dovesse corrispondere alla differenza fra queste due cifre. Lo stesso Atto poi, considerando che non di rado — avuto riguardo ai bisogni delle persone appartenenti alle classi lavoratrici — poteva esser loro procurata l'abitazione per un costo molto minore in una località diversa o non prossima a quella compresa nel piano di risanamento, dava facoltà al *Local Government Board* di approvare i piani di risanamento (o di autorizzare la modificazione di piani già approvati), purchè fosse convenientente provveduto per le abitazioni delle persone appartenenti alle classi lavoratrici, ma senza esigere che tali abitazioni fossero situate nell' area da risanare od in prossimità a questa.

Legge del 1879 che modificava l'*Artizans and Labourers' Dwellings Act*, 1868.

Contemporaneamente però alla modificazione dell'*Artizans and Labourers' Dwellings Improvement Act* del 1875 il legislatore stimò opportuno modificare anche l'*Artizans and Labourers' Dwellings Act* del 1868. Questo *Amendment Act* (42 & 43 Vict. c. 64) dichiarava, che la legge avea vigore, anzichè nelle località aventi almeno 10 mila abit., in tutti i distretti sanitari urbani, ed allo scopo di estenderne l'applicazione dava al proprietario di un fabbricato, che l'autorità locale avesse ordinato o di risanare con la esecuzione di determinate opere o di demolire, il diritto di richiedere all'autorità stessa che lo acquistasse: non intervenendo accordo sul prezzo, questo dovea essere determinato in modo definitivo da un arbitro, nominato dal *Local Government Board*, in base al valore venale dello stabile, tenuto conto del suo stato di manutenzione.

L'*Artizans Dwellings Act* del 1882.

Le modificazioni così apportate nel 1879 sia all'*Artizans and Labourers' Dwellings Improvement Act* del 1875, sia all'*Artizans and Labourers' Dwellings Act* del 1868 non si dimostrarono in pratica sufficienti e nel 1882 fu

approvato un *Artizans Dwellings Act* (45 & 46 Vict. c. 54), che li emendava entrambi. Quest'Atto modificava il primo, dichiarando che l'autorità locale non era obbligata a comprendere originariamente nel piano di risanamento i provvedimenti per l'abitazione delle classi lavoratrici, ma doveva farlo soltanto nel caso, in cui il *Local Government Board* così ordinasse in seguito ai risultati dell' inchiesta eseguita per l'approvazione del piano di risanamento: in tal modo quella, che era stata la regola in base alla legge del 1875, diventava l'eccezione. L'Atto del 1882 modificava poi nuovamente quello del 1868, determinando che il procedimento per costringere i proprietarî di fabbricati inadatti per uso di abitazione ad eseguire le necessarie opere di risanamento od a demolirli fosse applicabile anche ai cosidetti *obstructive buildings*, ossia a quegli edificî che per causa della loro prossimità ad altri fabbricati, col togliere la ventilazione od in altro modo rendessero questi inadatti all'umana abitazione o impedissero l'esecuzione delle opere necessarie per renderveli adatti. Quando fosse divenuta definitiva la sua ordinanza che decideva la demolizione dell'*obstructive building*, l'autorità locale avea da acquistarlo per demolirlo, salvo al proprietario il diritto di conservare l'area demolendo egli stesso il fabbricato o lasciandolo demolire dall'autorità locale. L'indennità andava determinata in base alla legge del 1879 (42 & 43 Vict. c. 64): però, nel caso in cui l' arbitro ritenesse, che la demolizione dell'*obstructive building* aumentava il valore degli edifici vicini, una congrua parte dell'indennità dovea esser messa a carico di tali edifici a titolo di *private improvement expenses*.

§ 82.

I Sale of Food and Drugs Acts

Come avvenne per molte altre leggi sanitarie, anche l'Atto del 1860 sulla adulterazione dei commestibili e delle bevande, di cui si è detto a suo luogo, non avea avuto se non scarsissima applicazione. Una legge del 1872 (35 & 36 Vict. c. 74), che faceva oggetto delle sue disposizioni anche le droghe, punì (oltre che chi scientemente vendesse generi adulterati) anche chi adulterasse commestibili, bevande o droghe, e stabilì che gli *inspectors of nuisances*, gli ispettori dei pesi e delle misure e quelli dei mercati dovessero, in conformità delle istruzioni loro date dall'autorità locale, prelevare campioni dei generi sospetti di essere stati adulterati per farli esaminare dagli *analysts* ed accertata in tal modo l'adulterazione dovessero promuovere il procedimento penale contro i colpevoli. Un *Sale of Food and Drugs Act* del 1875 (38 & 39 Vict. c. 63), unificando le leggi antecedenti, ne riproduceva le disposizioni repressive con maggiore cura e con maggiore severità di pene (anche corporali); mantenendo la nomina e la dimissione degli *analysts* soggette all'approvazione del *Local Government Board* (sostituito al Segretario di Stato per l'Interno), gli dava facoltà di ordinare la nomina di un *analyst* alle *quarter sessions* delle contee ed ai *town councils* dei borghi aventi una *separate court of quarter sessions* od un separato ordinamento per la polizia; e con opportune disposizioni circa il prelevamento dei campioni, la loro identificazione, le modalità del procedimento penale, ecc. mirava a meglio conciliare una efficace protezione del pubblico contro le adulterazioni fraudolenti o dannose alla salute con una ragionevole protezione dei venditori di buona fede. Però

anche l'Atto del 1875, migliorato in qualche parte, ma non sostanzialmente modificato da uno del 1879 (42 & 43 Vict. c. 30), fu ben lungi dall'ottenere tosto una generale applicazione: per parecchi anni le Relazioni del *Local Government Board* continuarono a lamentare che i consumatori si valevano assai raramente delle disposizioni stabilite a loro tutela; che pochissimi erano i casi di analisi fatta per richiesta di privati; che in molti luoghi, in cui pur erano stati nominati gli *analysts*, le autorità locali non si curavano di prendere le opportune disposizioni pel prelevamento di campioni e la legge rimaneva in tal modo lettera morta. Con l'andar del tempo le cose migliorarono specialmente nelle grandi città, ma ancora nel 1885 il *Local Government Board* riferiva, che nella maggior parte dei piccoli borghi ed in moltissimi distretti rurali i *Sale of Food and Drugs Acts* non aveano alcuna esecuzione.

Il *Rivers Pollution Prevention Act*, 1876.

Di gravissimi pregiudizi era cagione l'inquinamento dei corsi d'acqua prodotto dall'immissione sia di materie od acque di fogna, sia di rifiuti industriali. Infatti, a non dire del diretto pericolo derivante alla salute dall'uso delle acque inquinate, le materie da queste convogliate tendono, man mano che per la generazione di gas perdono del loro peso specifico, a salire alla superficie ed in caso di ingrossamento del corso d'acqua vengono depositate sulle rive e vi imputridiscono. A questi ed altri motivi di probabile gravissimo nocumento alla salute della popolazione abitante lungo il corso dell'acqua anche a grande distanza dal luogo, dove abbia origine l'inquinamento, vanno aggiunti il danno indiretto delle proprietà, quello sofferto dai possessori del diritto di pesca per la distruzione del pesce, ecc. Contro l'inquinamento dei corsi d'acqua altre disposizioni non conteneva la legislazione sanitaria che (come si è esposto a suo

luogo) il divieto fatto, prima ai *local boards* e poi alle *sewer authorities* di far scaricare le acque luride delle fogne nei fiumi o nei corsi d'acqua prima che fossero liberate dalle materie che potevano inquinarli, ed in pratica altro rimedio non v'era che l' intentare costosi e lunghi procedimenti innanzi alla *Court of Chancery*: lo stesso *Public Health Act* del 1875 altro non avea fatto in argomento, se non autorizzare le autorità sanitarie, con l' approvazione dell'*Attorney General* (Procuratore Generale), a ricorrere a quei procedimenti ed a sostenerne le spese con le *local rates*. Ora, a stabilire ben più efficaci provvedimenti per impedire l' inquinamento dei corsi d'acqua e " particolarmente per impedire che si stabilissero nuove sorgenti d' inquinamento „ fu nel 1876 approvato il *Rivers Pollution Prevention Act* (39 & 40 Vict. c. 75), che nella pratica applicazione riescì assai vantaggioso. Questa legge vietava a chicchessia di fare o lasciar scaricare o scolare in un corso d'acqua (e sotto tale espressione si comprendevano fiumi, canali, laghi, acque marine per l'estensione che fosse determinata dal *Local Government Board*) sia materie liquide e solide provenienti da fogne, sia liquidi nocivi od inquinati provenienti dall'applicazione di processi industriali, sia (all'infuori dell'acqua come era estratta) materie solide e liquide provenienti da miniere, a meno che lo scarico o lo scolo sussistesse al momento dell'approvazione della legge e chi se ne valeva fosse in grado di provare che egli usava i migliori mezzi praticabili per renderlo innocuo. — Varie disposizioni cercavano però di conciliare la rigidità del divieto col riguardo dovuto agli interessi industriali. Ogni autorità sanitaria od altra autorità, che avesse l' amministrazione di fogne, dovea agevolarvi, entro determinati ragionevoli limiti, lo scolo dei liquidi provenienti da fabbriche o manifatture. Relativamente

allo scolo dei rifiuti delle manifatture o delle miniere, non poteva procedere contro i contravventori della legge se non l'autorità sanitaria del distretto e col consenso del *Local Government Board*, il quale doveva tenere conto degli interessi industriali e della ragionevole praticabilità dei mezzi per rendere innocui i rifiuti delle manifatture: però, se l'autorità sanitaria, ricevuta denuncia da un interessato della violazione della legge, rifiutasse di procedere, l' interessato poteva rivolgersi al *Local Government Board*, che, fatta eseguire un'inchiesta, avea potere di ordinare all'autorità locale di procedere. La persona, contro cui si dovea procedere, avea diritto, anche se il *Local Government Board* avesse già accordato il suo consenso, di presentare obbiezioni all'autorità locale, di essere udito in persona, di far interrogare altre persone, ecc., ecc. — Ogni autorità sanitaria avea da provvedere per assicurare l'osservanza della legge rispetto ad ogni corso d'acqua situato nel suo distretto o che lo attraversasse, ed a tale scopo doveva intentare davanti alla *county court* competente il relativo procedimento, due mesi dopo averle notificata la sua intenzione, contro qualsiasi autorità sanitaria o persona, fosse la violazione della legge commessa dentro o fuori del distretto. La *county court* aveva autorità di imporre al contravventore, con una ordinanza sommaria, di astenersi dal violare la legge o di ottemperare a determinate condizioni, sotto pena di un'ammenda per ogni giorno di ritardo nella esecuzione dell'ordinanza e salvo, dopo un certo tempo, la nomina di una persona che avesse da provvedervi: dalle decisioni della *county court* poteva essere interposto appello all'Alta Corte di giustizia. — Per tal modo era lasciata all'autorità giudiziaria la più ampia discrezione per decidere se l'immissione, in un corso d'acqua, di date materie, lo inquinasse,

ed era stata abbandonata la proposta, contenuta in un *bill* presentato nel 1872, della determinazione chimica del grado di inquinamento vietato, determinazione che la scienza non poteva con sicurezza fare a priori. All'incontro in ogni stadio del procedimento il certificato rilasciato da un ispettore del *Local Government Board* relativamente ai migliori mezzi praticabili per rendere innocuo lo scarico o lo scolo di materie liquide o solide costituiva prova irrefragabile, e chiunque si ritenesse gravato dal rilascio o dal diniego del certificato poteva ricorrere soltanto al *Local Government Board*.

Il *Public Health (Water) Act*, 1878.

Una legge del 1878, il *Public Health (Water) Act* (41 & 42 Vict. c. 25) si propose di promuovere ed agevolare l'esecuzione di opere relative alla fornitura dell'acqua nei villaggi e nelle piccole città, mirando a farne sopportare le spese a coloro che ne aveano il diretto beneficio. Quando una autorità sanitaria rurale rilevasse che una casa di abitazione non fosse fornita di acqua ad una ragionevole distanza e ritenesse che la spesa per procurarla non superasse certi limiti determinati dalla legge e dovesse essere pagata dal proprietario o sostenuta come una *private improvement expense*, essa avea da ingiungere al proprietario della casa di provvedere e, se egli nol facesse entro un dato tempo, da provvedere d'ufficio, salvo ad ottenere il ricupero della spesa in via sommaria od a dichiararla, con una ordinanza, *private improvement expense*. Però il proprietario, a cui fosse stata notificata l'ingiunzione suaccennata, poteva presentare all'autorità sanitaria le sue obbiezioni: se queste consistevano in ciò che la fornitura dell'acqua non fosse necessaria o che il termine assegnato per provvedervi fosse insufficiente o la spesa esorbitante, l'autorità sanitaria poteva domandare ad una *court of summary jurisdiction* (ossia ai giudici di pace nell'esercizio

della loro giurisdizione sommaria) l'autorizzazione a provvedere d'ufficio; e se invece il proprietario faceva opposizione per la ragione che l'autorità stessa dovesse provvedere alla fornitura dell'acqua nel distretto o nella *contributory place*, dove la casa era situata, o che tutta o parte della spesa per la fornitura dell'acqua dovesse stare a carico del distretto o della *contributory place*, decideva il *Local Government Board*. — In un distretto rurale era vietata l'abitazione di una casa di nuova costruzione o riedificata, se il proprietario non ottenesse dall'autorità sanitaria un certificato che era provveduto per una sufficiente fornitura d'acqua entro una ragionevole distanza: contro il rifiuto di rilasciare il certificato il proprietario poteva appellare al *Local Government Board*. — Allorchè una autorità sanitaria rurale avesse stabilito delle fontanelle, essa poteva esigere delle *water rates* dall'*owner* o dall'*occupier* di ogni casa situata ad una distanza di non più che duecento piedi dalla fontanella, come se l'acqua fosse fornita nella casa stessa.

Baths and Washhouses Act, 1878 — Public Health Act, 1879.

Nel 1878 un nuovo *Baths and Washhouses Act* (41 Vict. c. 14) sostituì per i prestiti l'approvazione del *Local Government Board* a quella dei *Commissioners of the Treasury* ed estese le disposizioni delle leggi antecedenti agli stabilimenti di nuoto, coperti da tetto od in altro modo riparati dalle intemperie, autorizzando il *town council* od i *commissioners* ad usarne da novembre a marzo come palestra od a scopo di ricreazione igienica. — Nel 1879 un *Public Health (Interments) Act* (42 & 43 Vict. c. 31), estendendo e generalizzando le disposizioni delle leggi anteriori, diede ad ogni autorità sanitaria il potere di acquistare, costrurre, mantenere un cimitero e dichiarò all'uopo applicabili tutte le disposizioni del *Cemeteries Clauses Act*, 1847.

Contagious Diseases (Animals) Acts, 1869 e 1878

Sempre maggiore diventava l'importanza della polizia

sanitaria degli animali, e vi si collegavano ardenti questioni relative all'importazione del bestiame dall'estero, che i sostenitori degli interessi commerciali dimostravano altamente vantaggiosa pei consumatori ed i produttori paesani aspramente osteggiavano mettendo innanzi, che con la introduzione dei contagî rovinava l'allevamento indigeno. Già nel 1869 un *Contagious Diseases (Animals) Act* (32 & 33 Vict. c. 70) avea unificate ed emendate le leggi antecedenti in tale materia, ma, poichè quell'Atto fu alla sua volta sostituito nel 1878 da una nuova legge organica (41 & 42 Vict. c. 74), basta fare cenno di questa limitandolo ai punti, dove fu compiuta qualche importante riforma concernente la competenza delle autorità locali, che continuarono ad essere le *quarter sessions* ed i *town councils*. Il *Contagious Diseases (Animals) Act* del 1878 stabiliva che, in luogo delle autorità locali, fosse il *Privy Council* competente ad ordinare l'uccisione degli animali affetti da peste bovina e degli animali, che con quelli fossero stati in contatto, e che il pagamento delle relative indennità ai proprietari fosse fatto con danaro all'uopo votato dal Parlamento. La legge prescriveva poi, che dovessero essere uccisi anche gli animali affetti da pleuro-polmonite e gli animali, che con quelli fossero stati in contatto; ma spettava all'autorità locale ordinarne la uccisione e pagare al proprietario una indennità non superiore a 30 L. s. e che, entro questo limite, per i primi dovea corrispondere a tre quarte parti e per i secondi alla totalità del loro valore. Inoltre era dato potere al *Privy Council* di ordinare o dare facoltà alle autorità locali di far uccidere animali affetti da altre malattie, ed anche in tal caso esse doveano sostenere l'onere delle indennità. — Il *Privy Council* era autorizzato a fare ordinanze relativamente a latterie, vaccherie, rivendite di latte, prescrivendone fra altro la registra-

zione presso le autorità locali ed a queste dando facoltà di fare degli speciali regolamenti. — Le autorità locali doveano nominare quel numero di ispettori e di altri ufficiali stipendiati, che fossero necessari per l'esecuzione della legge, e particolarmente doveano nominare almeno un *veterinary inspector* od anche più di uno, se ciò fosse ordinato dal *Privy Council*: questo aveva poi potere di ordinare la rimozione dall'ufficio di qualsiasi ispettore che giudicasse incapace o colpevole di cattiva condotta o di negligenza. — Le autorità locali potevano costrurre o stabilire sbarcatoi, stazioni, baracche, ecc., per lo sbarco, il ricovero, la vendita, la macellazione degli animali importati dall'estero e per il loro uso potevano fare, con l'approvazione del *Privy Council*, dei *byelaws* ed imporre il pagamento di tasse e diritti. — Quando l'autorità locale mancasse ai suoi doveri (e giova notare che erano stati estesi con lo sviluppo delle disposizioni concernenti il servizio di ispezione, le dichiarazioni dei luoghi infetti, le disinfezioni, ecc.), il *Privy Council* avea potestà di delegare persona che li adempiesse in luogo ed a spese dell'autorità locale. — Nel caso, in cui le spese per la esecuzione della legge fossero tali da rendere necessario di eccedere una determinata aliquota della rendita imponibile con le *rates (county rate* o *borough rate)*, le autorità locali potevano, con l'approvazione del *Local Government Board*, contrarre prestiti (ottenendoli anche dai *Public Works Loan Commissioners* e garantendoli con le *rates*) ammortizzabili, secondo l'ammontare di quella eccedenza, entro un periodo di sette o di quattordici anni.

Il *Destructive Insects Act*, 1877.

Poichè alla locale esecuzione dell'Atto doveano provvedere con le stesse modalità ed a carico delle stesse *rates*, quelle medesime autorità, a cui era commessa l'esecuzione del *Contagious Diseases (Animals) Act*, conviene far qui menzione anche del *Destructive Insects Act*

(40 & 41 Vict. c. 68), approvato nel 1877 per prevenire che i raccolti fossero devastati, come era avvenuto in America, dall' insetto chiamato *Colorado beetle* (scarafaggio). Al *Privy Council* era dato potere di fare ordinanze (da essere presentate al Parlamento) non solo per impedire l'importazione di generi infetti, ma per stabilire tutte le disposizioni, che fossero valevoli a prevenire la diffusione dell'insetto, e fra queste la distruzione dei raccolti infetti a cura dell'autorità locale, che dovea pagare al loro proprietario un'indennità corrispondente, secondo i casi, alla metà od ai tre quarti del valore.

L'*Alkali Works Regulation Act*, 1881.

Sebbene l'esecuzione della legge fosse interamente affidata agli ispettori dell'Autorità centrale (allora il *Board of Trade*), pure fu a suo luogo fatto cenno dell'*Alkali Act* del 1863. Un Atto del 1874 (37 & 38 Vict. c. 43) estese la definizione di *alkali works* e rese maggiore l'efficacia delle norme dirette ad assicurare la condensazione dei gas acidi: questo indirizzo fu seguito anche dall'*Alkali Works Regulation Act* del 1881 (44 & 45 Vict. 37), che unificò ed emendò le disposizioni delle leggi antecedenti e diede facoltà alle autorità sanitarie di presentare reclamo per qualsiasi infrazione della legge al *Local Government Board*, a cui il *Public Health Act*, 1872, avea trasferite le attribuzioni, in materia, del *Board of Trade*.

L'*Electric Lighting Act*, 1882.

La mancanza di generali disposizioni legislative, a tutela degli interessi delle amministrazioni locali e dei privati consumatori, nell'epoca, in cui era stata introdotta l'illuminazione a gas, ed il sistema seguìto di provvedere caso per caso con Atti speciali, che per lo più autorizzavano private compagnie a costrurre ed esercitare le *gasworks* e creavano a loro beneficio un vero monopolio, aveano avuto per effetto che, quando

il legislatore si decise a disciplinare la materia con criteri generali e meno deficienti (ciò che fece prima col *Gasworks Clauses Act*, 1847, e poi con gli Atti di recente accennati), quegli interessi già si trovassero gravemente compromessi dai privilegi accordati alle compagnie e danneggiati per causa dei larghissimi guadagni, che queste aveano modo di fare. E quelle amministrazioni locali, le quali aveano voluto acquistare dalle compagnie le *gasworks* per esercitarle direttamente, erano state costrette a pagare prezzi relativamente esorbitanti, che in gran parte rappresentavano il compenso per la cessione di un lucroso monopolio. La coscienza degli errori, che erano stati commessi rispetto all' illuminazione a gas, indusse il legislatore a non tardare soverchiamente nello stabilire opportune disposizioni generali per l'illuminazione elettrica. E ciò fece nel 1882 con l'*Electric Lighting Act* (45 & 46 Vict. c. 56), del quale conviene qui trattare poichè esso dichiarò autorità locali per la sua esecuzione le autorità sanitarie urbane e rurali.

L'*Electric Lighting Act* stabiliva due modi, con cui una autorità locale, una compagnia o persona privata — comprese sotto l'espressione generica di *undertakers* — poteva essere autorizzata a fornire l'energia elettrica in un determinato territorio sia per i cosidetti *public purposes* (scopi pubblici, che comprendevano l' illuminazione delle strade, degli spazi e degli edifici pubblici, delle chiese, dei pubblici teatri, ecc.), sia per *private purposes*, che comprendevano ogni altra applicazione dell'elettricità, eccettuata la trasmissione dei telegrammi. L'autorizzazione poteva in primo luogo essere accordata dal *Board of Trade* per mezzo di una licenza, la cui durata non poteva essere maggiore di sette anni e per la cui concessione era necessario, se essa stessa non fosse l'*un-*

dertaker, il preventivo consenso dell'autorità locale, nel cui distretto avea da essere fornita l'energia elettrica e che, salvo l'approvazione del *Board of Trade*, poteva subordinare il suo consenso a determinate condizioni. Era inoltre prescritto, che gli *undertakers* dessero pubblica notizia della domanda della licenza e che questa non fosse concessa se non scorsi tre mesi dal primo giorno di tale pubblicazione. — L'autorizzazione a fornire l'energia elettrica poteva, in secondo luogo, essere concessa con un *provisional order* del *Board of Trade*, ed in tal caso non era necessario che vi consentisse l'autorità locale avente giurisdizione nel territorio, dove era autorizzata la fornitura. Gli *undertakers* doveano dare pubblica notizia della domanda fatta; il *provisional order* dovea essere presentato al Parlamento e se, mentre il *bill* per la sua conferma era pendente davanti all'una od all'altra Camera, fosse presentata una petizione in contrario, questa poteva essere rinviata ad un *select committee*; finchè non fosse stato confermato, l'*order* non aveva vigore; e l'Atto, che avesse confermato un *order*, poteva essere abrogato o modificato da un successivo *provisional order*, confermato dal Parlamento. — Oltre i due modi suindicati, con cui poteva essere autorizzata la fornitura dell'energia elettrica, ve ne era naturalmente un terzo non disciplinato dalla legge, ma al quale essa si riferiva in alcuni punti, ossia l'approvazione di un Atto speciale. — Gli *undertakers* erano soggetti a tutte le norme e condizioni inserite nella licenza, nel *provisional order* e nello *special Act*, concernenti qualsiasi materia connessa con l'impresa e particolarmente l'essere la fornitura dell'energia elettrica facoltativa od obbligatoria, l'assicurazione della sua regolarità ed efficienza, l'incolumità del pubblico, la limitazione dei prezzi, il diritto del *Board of Trade* e dell'autorità locale di

procedere ad inchieste ed ispezioni, le penalità per l'inosservanza degli obblighi e la revoca stessa della concessione, quando il *Board of Trade* ritenesse che gli *undertakers* non se ne fossero valsi entro un tempo ragionevole od avessero cessato dal valersene. Per quanto poi riguardava l'incolumità del pubblico, il *Board of Trade* avea sempre podestà di stabilire le disposizioni, che reputasse opportune, e di mutare quelle contenute nella licenza, nell'*order* o nello *special Act*, e l'autorità locale poteva fare, con l'approvazione del *Board of Trade*, dei *byelaws* addizionali. – Le autorità locali, che venissero autorizzate a fornire l'energia elettrica, aveano da sostenere le spese relative con le stesse *rates,* con cui sopperivano all'esecuzione delle leggi sanitarie, ed aveano le stesse facoltà per contrarre prestiti: va però avvertito, che quelle spese doveano per le autorità sanitarie rurali essere considerate come *special expenses*. — Per amore di brevità conviene rinunciare a riassumere molte altre disposizioni contenute nella legge relativamente all'acquisto di terreni, fabbricati, apparati, ecc., al collocamento delle linee elettriche, al compenso dei danni sofferti dai privati, alla tutela delle opere, al pagamento dei correspettivi per la fornitura dell'energia elettrica, ecc., ecc., disposizioni in buona parte simili a quelle stabilite per le imprese dell'illuminazione a gas. Ma all'incontro merita particolare attenzione la disposizione, che — nel caso in cui gli *undertakers* siano stati autorizzati con un *provisional order* o con uno *special Act* — diede diritto all'autorità locale, avente giurisdizione su tutto o parte del territorio che formò oggetto della concessione, di acquistare – entro sei mesi dallo spirare di un periodo di ventun anni o del periodo più breve determinato nel *provisional order* o nello *special Act* ovvero, nel caso di rinnova-

zione della concessione, di un periodo di sette anni o di quello più breve determinato nel *provisional order* o nello *special Act* — l'impianto elettrico (compresi terreni, fabbricati, materiali, ecc.) usato dagli *undertakers* nel territorio o nella parte del territorio sotto la sua giurisdizione. E fu inoltre stabilito che, non intervenendo accordo sul prezzo, questo debba essere determinato da un arbitro (nominato dal *Board of Trade*) in base al prezzo corrente, senza alcuna addizionale in riguardo dell'alienazione forzosa, dei futuri guadagni degli *undertakers*, ecc., e che spetti al *Board of Trade* decidere ogni altra questione e determinare la data, da cui l'acquisto abbia effetto ed i poteri degli *undertakers* debbano cessare per essere esercitati dall'autorità locale.

Queste ultime disposizioni collegate con quelle relative alla licenza, che non può essere concessa senza il consenso dell'autorità locale, nè per un periodo maggiore di sette anni, provano quanto il legislatore si sia preoccupato di impedire il rinnovarsi dei danni sofferti dalle amministrazioni locali e dai privati consumatori relativamente all'illuminazione a gas. Va inoltre osservato, che da una parte le limitazioni imposte alla speculazione privata rispetto alla fornitura dell'energia elettrica, dall'altra la facoltà data a tutte le autorità sanitarie urbane e rurali di assumerne il diretto esercizio stavano in armonia con la moderna tendenza alla municipalizzazione di dati servizî, — tendenza della quale si avrà da discorrere in seguito.

L'Epidemic Diseases Prevention Act, 1883.

Di poche altre leggi resta da far cenno, fra quelle approvate nel periodo di cui si sta trattando. L'*Epidemic and other Diseases Prevention Act* del 1883 (46 & 47 Vict. c. 59) stabilì che, in caso di grandi epidemie e malattie infettive, le autorità sanitarie potessero contrarre prestiti anche per quegli oggetti, rispetto ai quali

il *Local Government Board* avea potere di fare appositi regolamenti, ossia il pronto seppellimento dei cadaveri, la visita generale delle case, i provvedimenti per il servizio medico e per gli ospedali, per la nettezza, per le disinfezioni ed in genere per prevenire la diffusione del morbo. — Un *Public Health Act*, 1884 (47 Vict. c. 12), determinò che quei *byelaws*, che i *local boards*, divenuti poi autorità sanitarie urbane, aveano avuto potere di fare per essere state incorporate nel *Local Government Act* del 1858 alcune disposizioni del *Towns Improvement Clauses Act*, del *Town Police Clauses Act* e del *Markets and Fairs Clauses Act* del 1847 e che doveano (secondo il caso) essere approvati dalle *quarter sessions* o da un giudice delle Corti superiori di giustizia, avessero invece da essere sottoposti alla approvazione del *Local Government Board*. — Sebbene la cura della vaccinazione, non fosse commessa alle autorità sanitarie propriamente dette, ma fosse stata (e rimanesse) attribuita dappertutto ai *boards of guardians* ancora prima che essi fossero investiti delle funzioni di autorità sanitaria nei distretti rurali, tuttavia — poichè si tratta di materia intimamente connessa con la sanità pubblica — si può a questo luogo far cenno di un *Vaccination Act* del 1871 (34 & 35 Vict. c. 98). Sarebbe inutile riassumere le disposizioni di quest'Atto che lievemente modificavano quelle anteriori, ma invece conviene avvertire che esso, nell'intento di meglio assicurare la effettiva ed universale osservanza del precetto della vaccinazione, dichiarò obbligatoria, da parte dei *boards of guardians*, la nomina — prima soltanto facoltativa — di *vaccination officers*, ossia di ufficiali incaricati di vegliare all'esecuzione dei *Vaccination Acts*, di promuovere i procedimenti penali contro i contravventori, ecc., e trasferì a questi funzionarî gran parte delle attribuzioni spettanti in mate-

Il *Public Health Act*, 1884.

Il *Vaccination Act*, 1871.

ria ai *registrars of births*, come ad es., relativamente alla registrazione dei certificati di vaccinazione. — Infine può incidentalmente avvertirsi che varie leggi, fra cui ebbe speciale importanza il *Petroleum Act* del 1871 (34 & 35 Vict. c. 105), furono fatte per disciplinare il traffico del petrolio e di altri olî infiammabili nei riguardi della sicurezza pubblica. Oltre a molte disposizioni non concernenti il governo locale, venne stabilito che non potessero esser tenuti depositi di petrolio e di altri olî infiammabili senza la concessione di una licenza, nella quale aveano da essere imposte le opportune condizioni per prevenire incendî ed esplosioni, e che (salvo appello, in caso di rifiuto, al Segretario di Stato per l'Interno) tali licenze fossero rilasciate nei borghi dal *town council*, nei *local government districts* dal *local board*, negli *improvement districts* dagli *improvement commissioners* ossia nei distretti urbani dalle rispettive autorità sanitarie ed altrove dai giudici di pace nelle *petty sessions*.

I *Petroleum Acts*.

Model-byelaws e conferenze.

Nel chiudere la rassegna degli ordinamenti per la tutela della sanità pubblica è opportuno ripetere, che fu mirabile l'opera del *Local Government Board* nel promuovere e nell'indirizzare il progresso delle istituzioni sanitarie del paese. Ed è prova dell'assiduo suo zelo la pubblicazione, che esso incominciò a fare nel 1877, di un codice di *model-byelaws* (regolamenti-modello) per uso delle autorità sanitarie: chi consideri il numero, la varietà, il tecnicismo dei regolamenti, che queste autorità aveano da fare, può rendersi conto dei grandi vantaggi recati da tale compilazione. In proposito tornò anche utile il sistema introdotto dal *Local Government Board* che gli schemi dei regolamenti vengano sottoposti al suo esame, dal lato tecnico e legale, prima che le autorità locali li deliberino e che i suoi funzionarî conferiscano

in argomento coi rappresentanti dell'autorità locale. — Anche relativamente alle materie sanitarie, il *Local Government Board* promosse l'istituzione delle conferenze fra le autorità locali, all'incirca col sistema tenuto per le *Poor Law conferences*, e — come era stato fatto per queste ultime — una legge del 1885 (48 & 49 Vict. c. 22) sanzionò sia il potere del *Local Government Board* di regolare le *public health and local government conferences*, sia la legalità della spesa sostenuta per tale oggetto dalle autorità sanitarie.

Incremento dopo il 1871 dell'attività delle autorità sanitarie.

Che se fin d'ora, salvo ad averne in seguito la conferma, si voglia trarre da qualche cifra un indice dell'incremento dell'attività delle autorità sanitarie dopo il 1871, basta (rammentando però quanto si è detto intorno all'inerzia di quelle rurali) considerare che, mentre i prestiti approvati dal *General Board of Health* dal 1848 al 1858 ammontarono a L. s. 2,956,178 e quelli approvati fra il 1858 ed il 1871 dal Segretario di Stato per l'Interno a L. s. 7,363,366, il *Local Government Board*, dal 1871 a tutto il 1884, approvò prestiti per una somma di L. s. 31,567,364 (di cui L. s. 26,603,582 rappresentavano prestiti delle autorità sanitarie urbane, L. s. 2,029,995 prestiti di quelle rurali, L. s. 2,083,353 prestiti contratti in base agli *Artizans and Labourers' Dwellings Improvement Acts*, ecc.): ancora maggiore fu dal 1871 al 1884 la somma dei prestiti autorizzati, senza l'approvazione del *Local Government Board,* da Atti locali, somma che lo stesso *Board* valutava non inferiore a quaranta milioni e mezzo di sterline.

§ 83.

Le autorità sanitarie divenute *highway authorities* nei distretti urbani.

Passando ora ad esaminare le modificazioni sopravvenute nell'ordinamento del servizio stradale, è opportuno anzitutto ricordare che già il *Public Health Act* del 1848 ed il *Local Government Act* del 1858 aveano attribuito ai *local boards* la competenza relativa alle *highways* e che infine il *Public Health Act* del 1872, con l'attribuire a tutte le autorità sanitarie urbane i poteri e doveri spettanti ai *local boards*, in base ai *Local Government Acts*, investì quelle autorità delle funzioni di *highway authority* nel rispettivo distretto. Pertanto solamente nei distretti sanitarî rurali le *highways* dipendevano ancora dalle autorità costituite dagli *Highway Acts* del 1835, del 1862, del 1864 ed erano circoscrizioni per l'amministrazione stradale le singole parrocchie (o località che vi provvedessero separatamente) ovvero gli *highway districts*. che erano stati costituiti in buon numero e comprendevano più della metà delle parrocchie.

Difficoltà relative alle *disturnpiked roads*.

Quanto alle *turnpike roads*, per le ragioni altrove accennate, era inevitabile che le speciali e caratteristiche amministrazioni, le quali provvedevano alla loro manutenzione, continuassero a gradualmente scomparire e che un numero sempre maggiore di *turnpike roads* finissero per diventare *highways*: dal 1864 al 1875 ben 429 *turnpike trusts*, che amministravano 8,301 miglia di strade, cessarono di esistere e ne rimanevano 588 con un percorso di circa 12 mila miglia. Ma riesce evidente, che il continuo e sempre più esteso trasferimento delle cosidette *disturnpiked roads* alle *highway authorities* costituiva per queste ultime un onere assai gravoso ed in gran parte ingiusto, trattandosi di strade di grande comunicazione.

il cui scopo e la cui utilità eccedevano di gran lunga i bisogni delle parrocchie, specialmente di quelle rurali, che attraversavano. Per portare un parziale rimedio a questa condizione di cose un Atto del 1870 (33 & 34 Vict. c. 73), dispose che la manutenzione delle strade, le quali avessero cessato di essere *turnpike roads* nei sette anni anteriori all'approvazione della legge o le quali fossero *disturnpiked* in futuro, stesse a carico del *common fund* dell'*highway district* (anzichè delle singole parrocchie formanti parte del distretto ed attraversate dalla *turnpike road*) e che i ponti dovessero diventare ponti della contea. Ma, come in fatto lo dimostrò un crescente deterioramento nella manutenzione delle *disturnpiked roads*, alle quali le *highway authorities* non erano in grado di provvedere adeguatamente, quei temperamenti erano insufficienti. E, se una definitiva sistemazione dell'importante materia dovea ancor tardare parecchio tempo, furono però ben più efficaci le disposizioni inserite nell'*Highways and Locomotives (Amendment) Act*, 1878 (41 & 42 Vict. c. 77), del quale conviene dare ampia notizia per la sua importanza sotto questo e sotto altri aspetti.

L'*Highways and Locomotives Act*, 1878.

L'Atto conteneva in primo luogo varie disposizioni relative agli *highway districts*. Cercando di ovviare almeno pel futuro al grave inconveniente, già avvertito, della mancanza di corrispondenza fra le circoscrizioni degli *highway districts* e le altre circoscrizioni del governo locale, la legge prescriveva che le *quarter sessions*, nel costituire nuovi *highway districts* o nel modificare quelli esistenti, dovessero possibilmente curare che la loro circoscrizione coincidesse con quella di un distretto sanitario rurale o fosse almeno compresa entro i suoi confini. E, nell'intento di scemare la viziosa moltiplicità delle autorità locali, veniva stabilito che, quando la circoscrizione di un *highway district* coincidesse con quella di un distretto

Disposizioni relative alle *highway authorities*.

sanitario rurale, l'autorità sanitaria rurale potesse chiedere alle *quarter sessions* e queste potessero ordinare che essa avesse da essere sostituita all'*highway board* in tutti i suoi poteri e doveri. — Ben maggiore importanza avea poi la disposizione, con la quale (in analogia a quanto l'*Union Chargeability Act* del 1865 avea determinato per le spese della carità legale) era prescritto che tutte le spese sostenute da un *highway board* per le *highways* di ciascuna parrocchia dovessero considerarsi sostenute per comune beneficio delle parrocchie formanti parte del distretto ed essere messe a carico del *district fund*. Era però consentito all'*highway board*, con l'approvazione delle *quarter sessions*, di dividere il distretto in due o più parti e di caricare separatamente su ciascuna parte la spesa di manutenzione delle rispettive strade, allorchè ciò fosse giustificato per una o più parrocchie da ragioni di diversità naturale del terreno o della situazione topografica ovvero da altre circostanze eccezionali. — Inoltre, movendo un passo decisivo verso la unificazione dei sistemi di revisione dei conti delle autorità locali, la legge non solo dava al *Local Government Board* ampio potere di disciplinare il modo, con cui doveano essere tenuti i conti sia in ogni *highway district*, sia in ogni *highway parish* (ossia una parrocchia o località che provvedesse separatamente alla manutenzione delle sue strade e quindi non formasse parte nè di un *highway district*, nè di un *urban sanitary district*), ma prescriveva che quei conti fossero riveduti, con tutte le stesse norme e modalità, dal *district auditor* per l'amministrazione dei poveri. — Infine, collegando le antiche con le più recenti forme della coazione giudiziaria relativamente ai doveri della manutenzione stradale, l'Atto stabiliva che, quando venisse loro denunciato che una *highway authority* non provvedeva alla debita manutenzione di una o più strade, le *quarter ses-*

sions, accertata la cosa, avessero da ordinare a quell'autorità di adempiere al proprio dovere entro un tempo determinato. Però l'*highway authority* poteva chiedere, che le *quarter sessions* facessero determinare da un giurì la sua responsabilità per la riparazione della strada in questione. Divenuta definitiva l'ordinanza delle *quarter sessions*, sia perchè l'*highway authority* non avesse richiesta la decisione di un giurì, sia perchè il giurì avesse ritenuta l'*highway authority* responsabile della manutenzione della strada, se l'*highway authority* non dava esecuzione all'ordinanza nel termine fissato, le *quarter sessions* nominavano persona che lo facesse in sua vece ed a sue spese.

Le *disturnpiked roads* dichiarate *main roads*.

In secondo luogo, l'Atto del 1878 si occupava delle *disturnpiked roads*. Tutte le strade, che dal 31 dicembre 1870 avessero cessato o che avessero da cessare di essere *turnpike roads*, erano dichiarate *main roads* (strade maestre), ed a carico della *county rate* le *quarter sessions* doveano pagare alle varie *highway authorities* una metà della spesa da esse sostenuta per le *main roads*, spesa di cui andava tenuto un conto separato. Inoltre (e ciò avea praticamente importanza per le *turnpike roads* divenute *highways* prima del 31 dicembre 1870), allorquando una *highway authority* ritenesse giustificato che una *highway* diventasse una *main road*, perchè era via di comunicazione fra grandi città o perchè metteva ad una stazione ferroviaria o per altra ragione, essa poteva chiedere alle *quarter sessions* che la dichiarassero *main road*; e queste aveano facoltà di così decidere con una ordinanza provvisoria, che avea da essere pubblicata per sei mesi e quindi confermata con una ordinanza definitiva. Alla loro volta le *quarter sessions*, quando ritenessero che una *disturnpiked road* non avrebbe dovuto o non dovesse diventare *main road*, potevano chiedere al *Local Government*

Board di così decidere con un *provisional order*, che acquistava validità solo dopo essere stato confermato dal Parlamento. — Ogni *turnpike road*, che fosse amministrata da una sola *trust*, ma il cui percorso si estendesse sul territorio di più contee, doveva per l'esecuzione della legge essere considerata in ciascuna contea come una separata *turnpike road*.

Disposizioni varie.

L'Atto comprendeva infine disposizioni di varia natura, delle quali conviene riferire le più importanti. Sempre con l'intento di diminuire gli aggravi delle *highway authorities*, era data facoltà alle *quarter sessions* sia di ordinare, che fosse assunta a carico della contea la manutenzione di qualsiasi ponte in buona condizione, per cui sino allora la contea non avesse provveduto, sia di concorrere fino alla metà della spesa nella costruzione di qualsiasi ponte, che venisse in modo soddisfacente impresa da altri. — Era determinata, col debito riguardo pei terzi interessati, la procedura da esperirsi davanti alle *petty sessions* da una *highway authority* per ottenere la dichiarazione, che una *highway* non era necessaria e che pertanto cessava l'obbligo della sua manutenzione a pubbliche spese. — Era attribuito alle *quarter sessions* il potere di fare dei *byelaws* (di cui, prima che entrassero in vigore, doveva esser data pubblica notizia e dopo un mese dalla data di questa dovea esser ottenuta l'approvazione da parte del *Local Government Board*), relativamente sia alle *main roads*, sia alle *highways* per stabilire determinate modalità di costruzione dei carri tirati da forza animale, per regolare la costruzione di porte lungo la strada, per disciplinare l'uso dei velocipedi, ecc., Si introducevano alcune modificazioni nelle disposizioni dei *Locomotive Acts* altrove citati, determinando nuove norme relativamente al peso ed alla costruzione delle locomotive, dando autorità alle *quarter sessions* di fare

byelaws (soggetti all'approvazione del *Local Government Board*) circa la concessione di licenze annuali per l'uso di locomotive (verso il pagamento di determinati diritti), trasferendo alle *quarter sessions* delle contee ed al *council* dei *quarter sessions boroughs* il potere di fare dei *byelaws* (soggetti all' approvazione del *Local Government Board*) per determinare le ore, in cui fosse permesso l'uso di locomotive sulle strade del rispettivo territorio, ecc., ecc.

Il sussidio dello Stato per le *main roads.*

Essendosi di mano in mano rilevata la particolare importanza delle sue principali disposizioni, sarebbe inutile esporre altre considerazioni intorno all'*Highways and Locomotives Act* del 1878: ma è tuttavia opportuno richiamare ancora l'attenzione sulle disposizioni relative alle *main roads*. Queste disposizioni erano destinate, come si è accennato, a non esser definitive; ma frattanto, sia pure parzialmente, esse introducevano il principio della responsabilità della contea per la manutenzione delle *main roads* e creavano nei riguardi della competenza amministrativa una nuova categoria di strade, nella quale doveano finire con l'essere assorbite tutte le *turnpike roads*. E siffatto processo di trasformazione procedeva con tale rapidità, che le 588 *turnpike trusts* ancora esistenti al 1° gennaio 1875 con un percorso di più che 12 mila miglia erano al 1° gennaio 1885 ridotte a 40 con un percorso di sole 1,242 miglia. Non è però da credere che, se la competenza passiva della manutenzione delle *disturnpiked roads* era stata divisa fra *highway authorities* e *county authorities*, — ciò che indubbiamente costituiva una più equa assegnazione del carico relativo, — questo non fosse complessivamente assai grave e non diventasse ogni giorno meno tollerabile per i contribuenti locali, che in sostanza, fosse a titolo di *highway rates*, di *general district rates*, ecc., ovvero a titolo di *county rates*, lo dovevano pur sopportare. E pertanto nel 1882 (desti-

nandovi in quell'anno L. s. 250 mila per l'Inghilterra e la Scozia) il Parlamento cominciò a concedere un annuo sussidio per la manutenzione delle *disturnpiked and main roads*, sussidio, la cui ripartizione fra le varie *highway authorities* fu naturalmente affidata al *Local Government Board*.

L'*Highway Rate Act* del 1882.

Il *Poor Rate Assessment and Collection Act* del 1869 avea ripristinato e disciplinato il sistema del *compounding of rates* soltanto per la *poor rate*: una legge del 1882, l'*Highway Rate Assessment and Expenditure Act* (45 & 46 Vict. c. 27), stabilì che, quando in una parrocchia la *vestry* avesse ordinato che nei casi e nei modi determinati dall' anzidetta legge del 1869 gli *owners* fossero tassati in luogo degli *occupiers*, questa decisione dovesse estendersi anche all'*highway rate*. L'Atto del 1882 dichiarò inoltre che la imposizione di ogni *highway rate* dovesse sempre essere fatta in base alle annue rendite imponibili risultanti dalla *valuation list* vigente nella parrocchia, che corrispondeva all'*highway parish* o della quale faceva parte l'*highway parish*, a cui si riferiva l'*highway rate*.

Il *Tramways Act*, 1870.

A completare le notizie relative all'amministrazione delle strade resta da far cenno di una legge sulle tramvie. Come avvenne in tante altre materie, così anche le prime concessioni per l'esercizio delle tramvie furono fatte dal Parlamento (nel 1869) con Atti speciali. Ma subito dopo, e precisamente nel 1870, venne approvato il *Tramways Act* (33 & 34 Vict. c. 78), che provvide a disciplinare la materia in modo generale. Potevano chiedere al *Board of Trade* l'autorizzazione a costrurre tramvie sia l'autorità locale del distretto (sotto la quale espressione erano compresi, secondo il caso, il *town council*, gli *improvement commissioners*, il *local board*, la *vestry)*, sia qualunque persona, compagnia o corpora-

zione, che ottenesse il consenso dell'autorità locale, nonchè quello della *road authority* (ossia dell'autorità o persona, a cui spettava la manutenzione della strada) nel caso, che fosse necessario di manomettere una strada, e che la *road authority* non fosse la stessa autorità locale. I *promoters* (con la quale parola erano designate tanto le autorità locali, che le private persone, compagnie o corporazioni) doveano dar pubblica notizia della domanda; e, trascorso un determinato tempo da tale pubblicazione, il *Board of Trade*, esaminate le opposizioni che gli fossero state presentate e fatta eseguire una inchiesta se la avesse ritenuta opportuna, avea potere di accordare la chiesta autorizzazione con un *provisional order*, che dovea esser pubblicato e non entrava in vigore se non dopo esser stato confermato dal Parlamento. La legge determinava molte norme e condizioni relativamente alla costruzione ed all'esercizio delle tramvie come, ad es., rispetto ai rapporti fra i concessionari e le *road authorities*, all'acquisto di beni stabili, alla revoca della concessione per non esservi stata data esecuzione o per essere i *promoters* divenuti insolventi, alla tutela delle opere e dell'esercizio. Inoltre il *provisional order* avea da imporre l'osservanza di quelle speciali condizioni, che il *Board of Trade* ritenesse opportune, e da determinare l'ammontare dei diritti e correspettivi, che i *promoters* potessero esigere. Infine era data facoltà all'autorità locale di fare dei *byelaws* per determinati oggetti, concernenti la pubblica circolazione, e le erano attribuiti rispetto alle tramvie tutti i poteri, che le spettavano per regolare l'uso delle vetture da nolo (compresa la concessione delle licenze ai guidatori ed ai conduttori). Anche i *promoters* aveano autorità di fare dei *byelaws* relativamente all'esercizio dell'impresa: tali *byelaws*, come anche quelli fatti dall'autorità locale,

potevano comminare determinate ammende, doveano essere pubblicati e poi comunicati al *Board of Trade*, che entro un certo tempo poteva disapprovarli, e non entravano in vigore prima che tale termine fosse trascorso.

Sei mesi dopo l'apertura della tramvia, i *promoters*, con l'approvazione del *Board of Trade*, potevano cedere l'impresa a qualsiasi altra persona, compagnia, corporazione od all' autorità locale. Allorchè i *promoters* non fossero l'autorità locale, questa avea diritto di acquistare, con l'approvazione del *Board of Trade*, ogni cosa attinente all'impresa nel suo distretto entro sei mesi dopo spirato un primo periodo di 21 anni dalla data della concessione o dopo spirato ogni periodo di 7 anni susseguente a quel primo periodo ovvero entro tre mesi dalla revoca della concessione. Non intervenendo accordo sul prezzo, questo — con esclusione di qualsiasi compenso pei futuri guadagni dei *promoters* o per ragione dell' espropriazione — dovea essere determinato da un arbitro nominato dal *Board of Trade*; e avvenuta la cessione, l'autorità locale si trovava investita di tutti i poteri prima spettanti ai *promoters*. — Quando una tramvia fosse stata costrutta da una autorità locale, questa poteva, col consenso del *Board of Trade*, cederne l'uso ad una persona, compagnia o corporazione per un periodo non superiore a 21 anni od anche lasciarla aperta all'uso pubblico, salvo il pagamento di diritti o correspettivi nella misura che fosse stata autorizzata: ma in nessun caso l'autorità locale poteva direttamente istituire od esercitare un servizio di vetture sulla tramvia. Alle spese relative all' esecuzione della legge, l' autorità locale, salvo l' obbligo di tenerne un conto separato, avea da sopperire con quella stessa *local rate*, che essa avea facoltà di imporre per sostenere le spese dei servizi ordinari di sua compe-

tenza e poteva altresì, con l'approvazione del *Board of Trade*, contrarre prestiti garantendoli con le *rates* ed a condizione che il periodo dell'ammortizzazione non fosse di più che 30 anni. Se, dopo soddisfatte tutte le spese, la riscossione dei diritti o dei canoni lasciava un avanzo nelle mani dell'autorità locale, essa dovea destinarlo a quegli scopi, pei quali era autorizzata ad imporre la *local rate*.

Il *Tramways Act*, del quale convenne limitare il riassunto alle disposizioni principali, fu concepito con criteri così larghi e razionali, che per più di un quarto di secolo non ebbe bisogno di essere modificato. E merita poi di essere particolarmente notato, che sia con le facoltà e capacità stabilite per le autorità locali, sia con le limitazioni imposte in loro favore alle concessioni ottenute dalla speculazione privata la legge del 1870 ebbe in mira, che le autorità locali o fossero fin dall'origine le concessionarie delle tramvie od avessero poi modo di acquistarne la proprietà. E sotto tale riguardo si potrebbero ripetere pel *Tramways Act* all'incirca le considerazioni, che si sono fatte a proposito dell'*Electric Lighting Act*. Conviene però notare che, mentre per ragione della loro intima connessione con la viabilità locale e con la polizia stradale, della loro grande importanza nei riguardi del pubblico interesse ed in considerazione del loro costo relativamente limitato il legislatore non soltanto permise che le autorità locali fossero proprietarie delle tramvie, ma diede loro larga opportunità di diventarlo, — all'incontro, ritenendolo meno adatto al loro carattere, meno confacente alle loro attitudini, vietò che esse potessero assumerne l'esercizio. Una prima eccezione a questa disposizione fu consentita da un Atto locale nel 1882, una seconda nel 1893, una terza nel 1894, ma soltanto a partire dal 1896 il Par-

lamento cominciò a consentire in parecchi casi che le autorità locali assumessero l'esercizio delle tramvie.

§ 84.

La qualifica di censo dei giudici di pace.

Da più di un secolo erano rimaste immutate le disposizioni relative alla qualifica di censo fondiario pei giudici di pace delle contee ed i profondi rivolgimenti economici, che nel frattempo aveano determinato un incremento meraviglioso della proprietà mobiliare, non avevano ancora indotto il legislatore a togliere nemmeno in parte la formale riserva di quella carica in favore della *landed gentry*. Ciò fece, sebbene con grande cautela, una legge del 1875 (38 & 39 Vict. c. 54), che alle qualifiche per l'ufficio di giudice di pace determinate dalla legge del 1745 aggiunse l'occupazione, da almeno due anni, di una casa di abitazione colpita dall'*inhabited house duty* (imposta di Stato sulle case abitate) in base ad un valore non inferiore a cento L. s.: però il giudice di pace, che fosse stato nominato in considerazione di tale qualifica, cessava dalle sue funzioni, quando da dodici mesi più non la possedesse. — Data così notizia di quella legge, certo assai importante perchè rendeva possibile la nomina a giudice di pace indipendentemente dal possesso di terre, e fatta avvertenza che due *Summary Jurisdiction Acts*, uno del 1879 (42 & 43 Vict. c. 49), l'altro del 1884 (47 & 48 Vict. c. 43), emendarono e svilupparono le disposizioni di ordine processuale contenute in quello del 1848, conviene passare ad esaminare le modificazioni sopravvenute nella competenza dei giudici di pace rispetto a materie più o meno direttamente connesse con l'amministrazione della contea.

L'*High Constables Act*, 1869.

Nessun mutamento sostanziale ebbe a verificarsi nell'ordinamento del servizio della polizia, ma si andò raffermando e svolgendo l'indirizzo, che era prevalso con l'approvazione della legge organica del 1856. Stabilita in tutte le contee la *constabulary* stipendiata e subordinata al *chief constable* ed ai *superintendents*, l'antico ufficio di *high constable* avea perduto, in generale, ogni pratica importanza, tanto più che, come si è avvertito, una legge del 1844 avea stabilito che, man mano si verificassero le vacanze in quell'ufficio, non più all'*high constable*, ma al *board of guardians* spettasse la esazione delle *county rates* dalle singole parrocchie. Una legge del 1869, l'*High Constables Act* (32 & 33 Vict. c. 47) soppresse in sostanza l'antico ufficio, dando mandato alle *quarter sessions* di considerare rispetto ad ogni *hundred*, se fosse necessario mantenerlo, e di provvedere perchè al verificarsi della vacanza non fosse più coperto, quando lo stimassero inutile: era fatta però eccezione per quelle località, dove per legge o consuetudine l'*high constable* adempisse date attribuzioni nelle elezioni parlamentari o municipali. Ogni azione (o reclamo) contro l'*hundred*, dove non vi fosse più l'*high constable*, dovea essere intentata al *chief constable*, ed a questo era pur trasferito l'esercizio dei poteri e diritti spettanti in quel caso all'*high constable*. Era infine stabilito che, senza attendere il verificarsi della vacanza nell'ufficio di *high constable*, le sue attribuzioni, relativamente alle *county rates*, dovessero essere immediatamente esercitate dal *board of guardians*.

Il *Parish Constables Act*, 1872.

Come l'Atto summentovato del 1869, così anche il *Parish Constables Act* del 1872 fu una logica conseguenza della legge del 1856. Invero quell'Atto (35 & 36 Vict. c. 92) riconosceva che " la istituzione di una efficiente polizia nelle contee avea reso inutile la gene-

rale nomina di *parish constables*, „ e pertanto stabiliva che questi più non fossero nominati se non nel caso che le *quarter sessions* lo ritenessero necessario per talune parrocchie o nel caso che la *vestry* di una parrocchia, non compresa in un borgo, deliberasse la istituzione di uno o più *constables* stipendiati, come era stato stabilito dalla legge del 1842 : i *parish constables* che fossero nominati in un caso o nell'altro erano soggetti all'autorità del *chief constable.* Va inoltre notato che l'Atto del 1872 non infirmava le disposizioni vigenti relativamente alla nomina degli *special constables.*

L'aumento del sussidio dello Stato.

Come si è avvertito, parte essenziale della radicale riforma compiuta nell' ordinamento del servizio di polizia era stata l'attribuzione di estesi poteri regolamentari, di controllo e di sorveglianza all'Autorità centrale, — poteri il cui esercizio trovava una giustificazione formale ed in pari tempo una efficace sanzione nel rimborso, fatto dai *Commissioners of the Treasury*, di un quarto della spesa annualmente sostenuta dalle contee e dai borghi per lo stipendio ed il vestiario dei *constables.* Una legge del 1875, il *Police (Expenses) Act* (38 & 39 Vict. c. 48), soppresse il limite del contributo dello Stato, che la legge del 1856 avea determinato, e da quell'anno il Parlamento cominciò a votare una somma sufficiente per rimborsare la metà, anzichè il quarto, dell'anzidetta spesa. Ora, se un aumento così rilevante della sovvenzione dello Stato era certamente diretto ad alleviare l'onere crescente, che le autorità locali doveano sopportare per il servizio della polizia, non è meno evidente che veniva in pari tempo rafforzata l'ingerenza del Segretario di Stato per l'Interno e resa maggiore l'ossequenza di quelle autorità ai suggerimenti suoi e degli ispettori da lui dipendenti.

Consolidamento delle forze di polizia.

Infine era stato uno degli scopi della riforma quello

di unificare quanto più fosse possibile i servizi di polizia sopprimendo la moltiplicità di piccole amministrazioni separate. Da tale intento erano state inspirate sia la disposizione, in forza della quale il *chief constable* della contea avea potere di assumere il servizio della polizia nelle parrocchie o località, in cui quel servizio fosse regolato dal *Lighting and Watching Act* o da Atti locali, sia le disposizioni dirette ad agevolare la *consolidation* della *constabulary* di un borgo con quella della contea, sia la esclusione dal contributo dello Stato dei borghi con popolazione inferiore a 5 mila abitanti, i quali non avessero provveduto ad ottenere quella *consolidation*. Ora un *Municipal Corporations (New Charters) Act* del 1877 (40 & 41 Vict. c. 69) fece in argomento un passo più decisivo e segnò anzi la via, sulla quale dovea procedere la legislazione posteriore: quell'Atto, nel modificare le condizioni e le modalità con cui una città o località poteva essere creata *municipal borough*, stabilì che la Carta d'incorporazione non potesse autorizzarvi l'istituzione di una nuova separata forza di polizia, non consolidata cioè con quella della contea, se quella città o località avesse meno di 20 mila abitanti.

Il trasferimento delle prigioni allo Stato.

A suo luogo fu esposto come l'ordinamento delle prigioni fosse stato oggetto delle più minute disposizioni legislative e quanto fossero stati estesi i poteri regolamentari, l'ingerenza, il controllo, che erano attribuiti al Segretario di Stato per l'Interno ed a cui corrispondevano da un lato l'istituzione degli ispettori delle prigioni, dall'altro l'annuale concessione dei sussidi dello Stato per un importo eguale alla metà della spesa del mantenimento dei detenuti, ecc., ecc. Ma, nonostante l'assidua opera del Governo centrale e malgrado gli energici provvedimenti legislativi, molti e gravi erano ancora i difetti del sistema penitenziario amministrato

da tante e svariate autorità locali sotto il nome generico di *prison authorities* e sovratutto non riusciva possibile di ottenere da esse quella assoluta uniformità nella espiazione delle pene, che è certo un essenziale requisito dell'amministrazione della giustizia penale. A riparare a questo ed agli altri difetti si presentava ovvio un provvedimento radicale, per quanto fosse stato preparato dal continuo aumento dell'ingerenza del Governo centrale, ed era il trasferimento a quest'ultimo della competenza delle *prison authorities*. La opposizione a quel provvedimento, il quale toglieva dalla sfera del governo locale una materia che da tanto tempo ne avea fatto parte, fu viva e tenace, ma venne alfine superata con l'approvazione del *Prison Act*, 1877 (40 & 41 Vict. c. 21).

Il *Prison Act*, 1877.

Questa legge dichiarò cessato l'obbligo di ogni contea, borgo od altra località avente una separata giurisdizione carceraria di provvedere ad una prigione ed al mantenimento dei detenuti; stabilì che tutte le spese relative alle carceri ed ai detenuti fossero sostenute dallo Stato e trasferì al Segretario di Stato (per l'Interno) i poteri e doveri, di cui erano investite le *prison authorities* ed i giudici di pace nelle loro sessioni. Alle *quarter sessions* delle contee ed alle *special sessions* dei giudici di pace dei borghi non rimase altra attribuzione che quella di nominare annualmente nel loro seno un *visiting committee*, i cui doveri aveano da essere determinati da disposizioni regolamentari del Segretario di Stato e che a quest' ultimo dovea riferire intorno ai risultati delle visite fatte alle carceri. Sarebbe ozioso dar conto delle molteplici disposizioni contenute nella legge del 1877 relativamente al passaggio della proprietà degli stabilimenti carcerari dalle autorità locali allo Stato: questo basti avvertire, che per regola ge-

nerale le *prison authorities*, le quali possedessero carceri capaci di un numero di detenuti superiore alla media di quelli, al cui mantenimento aveano avuto obbligo di provvedere nel quinquennio antecedente, aveano diritto di ricevere dallo Scacchiere un compenso di 120 L. s. per ogni detenuto in più e che viceversa doveano soddisfare un eguale compenso allo Scacchiere quelle autorità, che non possedessero stabilimenti carcerarî sufficienti pel numero di detenuti a cui aveano avuto obbligo di provvedere: tutti i debiti stati contratti dalle *prison authorities* rimanevano a loro carico.

Chi facesse una trattazione separata delle varie leggi relative alla competenza dei giudici di pace, quali amministratori della contea, dovrebbe a questo punto descrivere i poteri ed i doveri attribuiti alle *quarter sessions* rispetto alle *main roads*, alla esecuzione dei *Food and Drugs Acts*, dei *Contagious Diseases (Animals) Acts*, del *Destructive Insects Act*, ecc., ecc.: ma di queste materie si è già trattato anche nei riguardi della competenza delle *quarter sessions*.

Il *Wine and Beerhouse Act*, 1869.

Un *Wine and Beerhouse Act* del 1869 (32 & 33 Vict. c. 27), abrogando quanto era stato in argomento stabilito da quei *Beer Acts* e da quella legge del 1860 sulle *refreshment houses*, di cui si è detto in altro luogo, stabilì che gli ufficiali dell'*Excise* non potessero concedere la licenza per la vendita al minuto di birra, vino o sidro a chi prima non ne avesse ottenuto licenza (certificato) dai giudici di pace nei modi determinati dal *Licensing Act* del 1828; però, mentre era assoluta la discrezione dei magistrati circa la concessione della licenza rispetto ai locali, dove la birra, il vino, il sidro venissero anche consumati, erano invece indicati specificatamente dalla legge i motivi, per i quali soltanto poteva essere negata la licenza quando quelle bevande

Il *Licensing Act*, 1872.

avessero da essere consumate fuori della rivendita. I criterî restrittivi adottati dall'Atto del 1869 furono in sostanza mantenuti dal *Licensing Act* del 1872 (35 & 36 Vict. c. 94), legge di carattere generale che disciplinava la vendita al minuto di tutti gli *intoxicating liquors* e comprendeva sotto questa espressione gli spiriti, il vino, la birra, il sidro ed ogni liquore fermentato, distillato o spiritoso, che non potesse esser venduto senza licenza degli ufficiali dell'*Excise*. Sarebbe fuor di luogo dar notizia delle penalità comminate ai venditori di *intoxicating liquors*, i quali non avessero le debite licenze, tollerassero l'ubbriachezza od altri disordini nei locali dello spaccio, ecc. (penalità, che in caso di recidiva comprendevano la squalificazione dei locali e delle persone nei riguardi della licenza), — del potere attribuito a due giudici di pace di ordinare la temporanea chiusura della rivendita in caso di tumulti, — delle disposizioni relative all'orario di chiusura dei locali, ecc., ecc.; e conviene piuttosto riassumere l'Atto del 1872 nella parte relativa alla concessione delle licenze. Fatta eccezione per la vendita al minuto di vino, di spiriti o liquori, che non venissero consumati nel luogo dello spaccio, e per qualche caso speciale, la vendita al minuto di *intoxicating liquors* dovea essere sempre autorizzata da una licenza annualmente concessa dai giudici di pace, come era stato stabilito dal *Licensing Act* del 1828. Ma — e questa era una disposizione affatto nuova — quando si trattasse di una nuova licenza, ossia di una licenza per locali per i quali non fosse stata anteriormente accordata, la licenza concessa dal *general licensing meeting* non era valida finchè non fosse confermata dal *county licensing committee* ossia da uno *standing committee*, comitato permanente, eletto ogni anno dalle *quarter sessions* della contea e composto da tre a

dodici dei loro membri. Invece nei borghi aventi una separata Commissione di pace, se il numero dei giudici di pace del borgo non era minore di dieci, le nuove licenze doveano essere prima concesse da un *borough licensing committee*, composto da tre a sette membri ed eletto nel loro seno dai giudici di pace del borgo, e poi doveano essere confermate dall'intero corpo di questi magistrati; se i giudici di pace del borgo erano meno di dieci, essi aveano collegialmente da concedere la licenza, e spettava poi confermarla ad un *joint committee*, composto di tre giudici di pace della contea e di tre giudici di pace del borgo. Chiunque avesse fatta opposizione contro la concessione di una licenza davanti ai giudici di pace, a cui spettava di concederla, era ammesso fare opposizione anche davanti all'autorità, alla quale spettava di confermarla. — Merita ancora di essere notato, che la legge del 1872 determinava quale dovesse essere la minima *annual value* dei locali, nei quali poteva in futuro essere autorizzata la vendita al minuto di *intoxicating liquors*, e faceva tale determinazione in misura diversa secondo che lo spaccio fosse fatto in città aventi più di 100 mila abitanti o più di 10 mila od in altri luoghi e secondo che si vendessero o no anche spiriti.

Un *Licensing Act* del 1874 (37 & 38 Vict. c. 49), pur emendando ed estendendo parecchie disposizioni di quello del 1872, non lo modificava in alcuna parte essenziale e due *Beer Dealers Retail Licences Acts*, uno del 1880 (43 Vict. c. 6), l'altro del 1882 (45 & 46 Vict. c. 34), non fecero se non rendere assoluta la discrezione dei giudici di pace relativamente al rifiuto della licenza anche per la vendita al minuto di birra, che venisse consumata fuori dei locali.

L'*Habitual Drunkards Act*, 1879

Per l'affinità dell'argomento si può fare qui menzione

dell'*Habitual Drunkards Act*, 1879 (42 & 43 Vict. c. 19), il quale dava autorità alle *quarter sessions* delle contee ed alle *special sessions* dei giudici di pace dei borghi, aventi una *separate court of quarter sessions*, di accordare licenze per la istituzione delle cosidette *retreats* ossia case per il ricovero e la cura di individui resi, dall'abituale abuso di bevande inebbrianti, pericolosi per sè o per altri od incapaci di governarsi da sè stessi *(habitual drunkards)*.

Il *Weights and Measures Act*, 1878.

Per la parte risguardante le autorità locali, conviene dar notizia del *Weights and Measures Act* del 1878 (41 & 42 Vict. c. 49), legge che riformò ed unificò gli ordinamenti relativi ai pesi ed alle misure. Alle autorità locali, ossia alle *quarter sessions* per le contee ed al *town council* per i borghi aventi una separata *court of quarter sessions* (od anche al *town council* di un borgo non avente una separata *court of quarter sessions*, ma che deliberasse di assumere l'adempimento delle funzioni determinate dalla legge) spettava — provvedere i campioni locali dei pesi e delle misure, che doveano essere confrontati ogni quinquennio coi prototipi custoditi dal *Board of Trade*; — nominare un numero sufficiente di *inspectors of weights and measures*, che aveano da prestare cauzione e che nella circoscrizione assegnata a ciascuno di essi dovevano, nei luoghi e nelle epoche determinate dall'autorità locale, procedere alla verificazione di tutti i pesi e le misure usati nella contea o nel borgo ed imprimere su quelli trovati esatti un marchio, con facoltà di sequestrare i pesi e le misure false, di entrare (con l'autorizzazione di un giudice di pace) in tutti i luoghi, dove si facesse uso di pesi e misure, ecc.; — stabilire, entro i limiti fissati dalla legge, l'ammontare dei diritti, che gli utenti di pesi e misure doveano pagare (all'atto della verificazione) all'ispettore e di cui

questi dovea di tempo in tempo rendere conto e fare il versamento nelle mani del tesoriere dell'autorità locale; — fare, con l'approvazione del *Board of Trade*, dei *byelaws* per regolare il servizio locale della verificazione dei pesi e delle misure ed i doveri degli ispettori. Alle spese occorrenti per la esecuzione della legge le *quarter sessions* aveano da sopperire con la *county rate* (esentandone però i borghi, che provvedessero per proprio conto al servizio) ed i *town councils* con la *borough rate*. Merita poi di essere avvertito, che l'Atto del 1878 non modificava le disposizioni vigenti per i contatori del gas.

L'*Explosives Act*, 1875.

Relativamente alla polvere pirica ed alle altre materie esplodenti, fu approvata nel 1875 una nuova legge (38 Vict. c. 17) la quale, per dare ragionevole soddisfazione alle preoccupazioni della pubblica opinione, non soltanto stabiliva in ordine alla fabbricazione, ai magazzini, ai depositi *(stores)* per uso di miniere, cave, ecc., alla vendita, ai trasporti sia di polvere pirica, sia di altre materie esplodenti disposizioni ben più numerose e severe di quelle contenute nella legge del 1860 e rendeva latissima la definizione di materia esplodente, ma aumentava notevolmente le attribuzioni del Governo centrale e toglieva alle *quarter sessions* la competenza che fino allora aveano avuta in argomento. In base all'*Explosives Act* del 1875 la continuazione delle fabbriche e dei magazzini esistenti era subordinata alla concessione di un *continuing certificate* del Segretario di Stato (per l'Interno), quella dei depositi anzidetti *(stores)* alla concessione di un eguale certificato da parte della *local authority*, ed erano *local authority* nei *quarter sessions boroughs* il consiglio municipale, nel resto della contea i giudici di pace nelle *petty sessions*: però, in luogo di questi, il Segretario di Stato poteva dichiarare autorità

locale per l'esecuzione della legge il *town council* di ogni altro borgo od i *commissioners* di un *improvement district.* La licenza per una nuova fabbrica od un nuovo magazzino dovea essere chiesta al Segretario di Stato, il quale avea da rimettere il petente ad ottenere il consenso dell'autorità locale, salvo allo stesso Segretario di Stato il potere di giudicare dell'attendibilità del rifiuto dell'autorità locale o delle condizioni da essa imposte e non accettate dal petente e di concedere ugualmente la licenza. Per le *stores* come anche per le piccole fabbriche di fuochi d'artificio la concessione della licenza (annuale) spettava all'autorità locale, e presso di questa doveano inoltre essere annualmente registrati tutti i locali destinati alla vendita al minuto. Mentre la sorveglianza sulle fabbriche e sui magazzini era attribuita al Segretario di Stato, che avea da esercitarla mediante ispettori governativi, era imposto all'autorità locale il dovere di vegliare, per mezzo di ufficiali da essa delegati, all'osservanza delle disposizioni della legge rispetto alle *stores*, alle piccole fabbriche di fuochi d'artificio, ai locali per la minuta vendita, e (salvo la percezione di determinati diritti per la concessione delle licenze, ecc.) le spese relative aveano da essere sostenute, secondo il caso, con la *borough rate* o con la *county rate.*

Infine, per quanto riguarda l'amministrazione della contea, conviene far presente che un *County Buildings (Loans) Act* del 1872 (35 Vict. c. 7) estese a 30 anni il periodo per l'ammortizzazione dei prestiti contratti per la erezione o la ricostruzione di fabbricati della contea, periodo che la legge, a suo luogo citata, del 1826 avea limitato a 14 anni.

§ 85.

La ripercussione delle riforme parlamentari nell'ordinamento municipale.

Nella rassegna degli ordinamenti, più o meno direttamente attinenti alla tutela della sanità pubblica, furono descritte le nuove o le maggiori attribuzioni deferite ai *town councils* nella qualità di autorità sanitarie. A determinare quello straordinario sviluppo della competenza delle corporazioni municipali contribuirono potentemente una intensa preoccupazione per gli interessi della massa della popolazione, un'assidua sollecitudine pel benessere delle classi lavoratrici, — preoccupazione e sollecitudine, a cui già si era informata l'opera legislativa dopo la prima riforma parlamentare e maggiormente si informò dopo la seconda. La ripercussione dell'indirizzo democratico, prevalso grazie agli allargamenti del suffragio nella costituzione politica, apparirà evidente anche nell'esame, che ora conviene imprendere, delle modificazioni apportate nell'intima struttura delle amministrazioni municipali. Ed invero la maggior parte di tali modificazioni rispecchiavano quelle intervenute nell'ordinamento dell'elettorato politico e tendevano ad assicurare all'indirizzo popolare, nella vita municipale, la stessa espansione che avea ottenuta o stava ottenendo in quella politica. Il che avea altresì per effetto di rendere le autorità municipali più omogenee coi nuovi o maggiori còmpiti loro attribuiti, più volonterose e zelanti nell'applicazione di leggi inspirate, come erano quelle sanitarie, da un alto intendimento democratico. Ma non è fuori di luogo rappresentare, che quanto più spiccato diventava il carattere popolare della costituzione organica dei borghi municipali, tanto maggiore diventava il contrasto fra la loro costituzione e quella

dei *local government districts* e degli *improvement districts*, dove i membri dell' autorità locale erano eletti col sistema del voto plurimo: antinomia questa, che poteva avere una giustificazione in quei casi, in cui il *local government district* e l'*improvement district* non fossero agglomerazioni di popolazione urbana nello stretto senso della espressione, ma tenessero, per così dire, un posto intermedio fra la città e la campagna.

Il *Municipal Corporation (Elections) Act*. 1869.

In altro luogo si è data notizia di quella legge del 1869, che reintegrò il *compounding system* nelle parrocchie comprese in tutto od in parte in un borgo parlamentare: ciò avea evidentemente per effetto di restituire, in generale, negli *incorporated boroughs* la franchigia municipale ad un gran numero di piccoli *occupiers*, i quali la perdevano per causa dell'irregolarità nel pagamento delle *poor rates*. In quello stesso anno fu approvata un'altra legge, della quale il semplice riassunto basta a far comprendere la sua grande importanza relativamente all'estensione dell'elettorato municipale. Il *Municipal Corporation (Elections) Act* del 1869 (32 & 33 Vict. c. 55) riduceva da tre anni ad uno il tempo sia della residenza, sia dell'*occupation*, che era stato richiesto dalla legge del 1835 come titolo della franchigia municipale. Quello stesso Atto attribuiva alle donne (in fatto soltanto a quelle non maritate, dacchè per quelle maritate lo stato di assorbimento della loro personalità giuridica in quella del marito — *coverture* — impediva loro di acquistare la franchigia elettorale) il diritto di votare nella elezione dei consiglieri, degli *auditors*, degli *assessors*, e stabiliva che chi, all'infuori della residenza nel borgo o dentro un raggio di sette miglia, avesse gli altri requisiti per essere *burgess* fosse eleggibile all'ufficio di consigliere e di *alderman*, se avesse la residenza entro un raggio di 15 miglia dal borgo.

Il *Corrupt Practices Act*, 1872.

Come si è già avvertito, le disposizioni del *Ballot Act* del 1872, dirette a stabilire la segretezza del voto nelle elezioni parlamentari, erano state da quella stessa legge estese alle elezioni municipali. E nel 1872 fu pur approvato un *Corrupt Practices (Municipal Elections) Act* (35 & 36 Vict. c. 60), il quale dichiarava *corrupt practices* nelle elezioni municipali quelle dichiarate tali per le elezioni parlamentari e le colpiva con le stesse pene; stabiliva la nullità della elezione di chi se ne fosse reso colpevole (anche soltanto con l'esserne consapevole e col consentirvi) e la sua incapacità per sette anni all'esercizio dei diritti elettorali parlamentari e municipali, agli uffici di giudice di pace, di *overseer* e *guardian of the poor*; determinava che la validità delle elezioni in cui fossero state commesse *corrupt practices*, potesse essere impugnata davanti ad una *election court* all'uopo specialmente costituita nel borgo e formata, senza intervento di giurì, da un *barrister* (avvocato) qualificato e nominato in conformità di disposizioni che, come tutte le altre assai numerose in tale argomento, sarebbe troppo lungo esporre.

Facoltà di promuovere l'approvazione di *local bills*, ecc.

Una legge del 1872 (36 Vict. c. 91) autorizzò non soltanto i *town councils*, ma anche i *local boards* e gli *improvement commissioners* (comprendendoli sotto la denominazione generica di *governing bodies*) — nel caso in cui ritenessero opportuno di promuovere l'approvazione di un *private bill* o di farvi opposizione o di esperire qualche altro procedimento relativamente agli interessi degli abitanti della rispettiva circoscrizione o di opporvisi — a sopperire alle spese con la *borough rate* o con le altre *rates*, che avessero potere di imporre. Però, quando si trattasse di promuovere l'approvazione di un *bill* o di farvi opposizione, dovea essere ottenuto il consenso degli *owners* e dei *ratepayers* nei modi stabiliti per l'adozione del *Local*

Government Act del 1858, ed inoltre la deliberazione del *governing body* dovea essere presa con la maggioranza assoluta dei suoi membri e, dopo esser stata pubblicata per mezzo della stampa, andava sottoposta all'approvazione (secondo che l'uno o l'altro fosse competente nella materia) del *Local Government Board* o del Segretario di Stato (per l'Interno), a cui ogni *ratepayer* poteva presentare le sue obbiezioni.

Il *Municipal Elections Act*, 1875.

Nel 1875 un *Municipal Elections Act* (38 & 39 Vict. c. 40) disciplinò la procedura delle elezioni dei *councillors*, *auditors* ed *assessors*. Poche e non sostanziali erano le modificazioni introdotte nel sistema vigente in virtù della legge del 1869 e del *Ballot Act*: ogni candidato dovea essere proposto con un separato *nomination paper*, e questo dovea essere sottoscritto (anzichè da un solo elettore) da dieci elettori, di cui uno era il proponente, un altro il *seconder* (che appoggiava cioè la proposta del primo) e gli altri otto si dichiaravano assenzienti; i *nomination papers* doveano essere consegnati al *town clerk* dal candidato, dal *proposer* o dal *seconder* almeno sette giorni prima di quello fissato per l'elezione, e nel giorno seguente allo spirare del termine utile per la consegna dei *nomination papers* il *mayor* doveva decidere le obbiezioni che gli venissero presentate per iscritto contro la validità dei *nomination papers*; quando il numero dei candidati proposti fosse maggiore di quello dei posti vacanti, uno o più di essi potevano (fino a concorrenza dell'eccedenza) rinunciare alla candidatura, ecc., ecc.

La legge del 1877 sulla concessione di nuove Carte.

Del *Municipal Corporations (New Charters) Act*, 1877 (40 & 41 Vict. c. 69), già si è avuto occasione di discorrere per incidenza, e sarebbe inutile riferire le disposizioni, con cui quell'Atto (completando la legge del 1835 che si era limitata a riconoscere la prerogativa regia di concedere nuove Carte di incorporazione) regolava

la procedura, con cui una città od un'altra località poteva chiedere ed ottenere mediante un *order in Council* (o mediante un Atto del Parlamento quando ciò fosse reso necessario dalla natura dei provvedimenti contenuti nella Carta) di essere creata *municipal borough*, e determinava le norme da osservarsi nei provvedimenti transitori e relativamente alla conservazione od alla abolizione, totale o parziale, delle varie autorità locali esistenti, come autorità sanitarie, *burial boards, commissioners, trustees*, ecc.

La legge sulle liste elettorali del 1878.

Notevole importanza ebbe il *Parliamentary and Municipal Registration Act* del 1878 (41 & 42 Vict. c. 26). Questa legge determinava che in ogni borgo, la cui circoscrizione, in tutto od in parte, corrispondesse con quella di un borgo parlamentare o vi fosse compresa, le liste degli elettori parlamentari e le *burgess lists* dovessero essere, per quanto era possibile, preparate e rivedute insieme. Pertanto in quei borghi non dovevano più essere eletti gli *assessors*, ed alla revisione della lista degli elettori municipali era applicabile la procedura stabilita per la revisione delle liste elettorali politiche, le quali erano (come si è accennato) rivedute da *revising barristers*, a ciò deputati dai giudici delle assise, salvo appello alla *Queen's Bench Division* dalle loro decisioni in questioni di diritto. Merita inoltre di essere notato che l'anzidetta legge del 1878 stabiliva, che nella *occupation* di una casa, magazzino, scrittoio o bottega (richiesta come uno dei requisiti della franchigia municipale dalla legge del 1835) dovesse ritenersi compresa la separata occupazione di una parte di una casa per l'esercizio di un commercio, di una professione ed in genere per ragione di affari.

Abolizione della qualifica del censo per i consiglieri nel 1880.

Come fu a suo luogo riferito, la legge del 1835 avea stabilito un determinato censo come condizione di eleggibilità a consigliere, ma era fatale che questo requisito fosse abolito, come era stato abolito fin dal 1858 per

l'eleggibilità a membro della Camera dei Comuni. Una legge del 1880 (43 Vict. c. 17) tolse la necessità della qualifica del censo per l'ufficio di consigliere (e quindi di *auditor, assessor, alderman*) dichiarando che gli elettori (escluse le donne) potessero essere eletti: però chi era eletto senza che possedesse la qualifica del censo dovea cessare dall'ufficio quando da sei mesi non avesse più residenza nel borgo. Questa disposizione, di cui sarebbe inutile rilevare la grandissima importanza, lasciava sussistere il bisogno della qualifica del censo per le persone, che non avessero la residenza nel borgo o dentro un circuito di sette miglia, ma l'avessero dentro un circuito di quindici miglia e che, ove possedessero gli altri requisiti per essere *burgesses*, erano state dichiarate eleggibili dalla succitata legge del 1869.

Municipal Corporations Acts, 1882 e 1883.

L'ordine cronologico, che si è seguito, porterebbe ora a dare notizia di quel *Municipal Corporations Act* del 1882 (45 & 46 Vict. c. 50) che è rimasto la legge fondamentale dell' amministrazione municipale. Ma quell'Atto non era se non la unificazione ed il coordinamento, senza alcuna sostanziale modificazione, delle disposizioni della legge del 1835 e delle altre leggi posteriori, di cui si è discorso. E pertanto altro non v'è da rilevare rispetto alla legge del 1882 se non la utilità pratica della codificazione compiuta con 280 articoli e con estesi allegati.

Al *Municipal Corporations Act* del 1882 tenne dietro, nell'anno seguente, un Atto portante lo stesso titolo, il quale si propose di regolare (fatta eccezione per Londra) la condizione più o meno anomala di quelle città o località che, sebbene in base ad antiche Carte od a prescrizione avessero una costituzione soltanto nominale o più o meno effettiva di corporazione municipale, non erano state comprese nella riforma del 1835, nè aveano

dopo d'allora ottenuta una Carta che estendesse a loro quella riforma. Tra il 1835 ed il 1883 erano stati bensì creati 68 nuovi borghi municipali, ma cionondimeno rimaneva ancora rilevante il numero di quelle località, in cui sussistevano, generalmente più di nome che di fatto, gli antichi ordinamenti municipali. Una Commissione Reale avea nel 1876 compiuta una inchiesta sulla condizione di tali corporazioni municipali non soggette ai *Municipal Corporations Acts*, ed avea ritenuto che questi potessero essere applicati a venticinque di esse. La legge del 1883 (46 & 47 Vict. c. 18), accogliendo le conclusioni dei *Commissioners* del 1876, stabilì che, al più tardi al 29 settembre 1886, quelle corporazioni dovessero cessare di esistere e dovessero altresì cessare ogni giurisdizione civile o penale di qualsiasi ufficiale, corte o giudice, ogni privilegio commerciale, ogni esenzione ed ogni altra franchigia locale, che avessero fondamento in una Carta o nella prescrizione. Rimaneva impregiudicata per quelle località la facoltà di chiedere ed ottenere la concessione di una Carta di incorporazione municipale, ed anzi era fatto obbligo al *Privy Council* di compiere, a spese dello Stato, un' inchiesta relativamente alle venticinque località, indicate nel modo suddetto dai *Commissioners* del 1876, per accertare la convenienza di estendervi l' applicazione dei *Municipal Corporations Acts*. — Sarebbe ozioso riferire le altre numerose disposizioni contenute nella legge del 1883 e concernenti specialmente le proprietà delle corporazioni disciolte, che — fatte le debite riserve pei diritti dei *freemen* — doveano essere destinate a scopi di pubblica utilità per gli abitanti della località, in conformità di ordinanze fatte, secondo il caso, dai *Charity Commissioners* o dal *Local Government Board*.

La legge del 1884 per la sincerità delle elezioni locali.

Da ultimo conviene far cenno del *Municipal Elections*

(Corrupt and Illegal Practices) Act del 1884 (47 & 48 Vict. c. 70), il quale — sia rispetto alla definizione ed alla punizione delle *corrupt illegal practices* (con le conseguenti incapacità), sia rispetto alla determinazione e limitazione delle spese elettorali, ecc. — estese ed adattò le disposizioni stabilite, relativamente alle elezioni parlamentari, dal citato *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act* del 1883 non soltanto alle elezioni municipali, ma anche alle elezioni dei *local boards*, degli *improvement commissioners*, dei *guardians* e degli *school boards*, istituiti, come si sta per dire, in base agli *Elementary Education Acts.*

§ 86.

Deficienze ed anormalità del sistema dell'istruzione primaria.

In addietro si è rappresentato come la gelosia fra le varie Confessioni religiose avesse mandato a vuoto numerosi tentativi fatti per dare legislativamente un assetto più organico e razionale all'ingerenza dello Stato nel sistema dell'educazione primaria, per correggerne i vizi e per colmarne le lacune, che non ostante il progresso conseguito erano tuttavia assai gravi. Infatti, secondo fu già avvertito, ben maggiore del numero dei fanciulli, che frequentavano scuole ispezionate e sovvenzionate dallo Stato, era quello dei fanciulli che o rimanevano privi di qualsiasi istruzione o frequentavano scuole in condizioni non soddisfacenti, sovente addirittura deplorevoli sia riguardo ai locali, sia riguardo all' insegnamento, che vi era impartito. E tale deficienza nel sistema dell'educazione primaria veniva aggravata dal fatto che essa era massima in parecchie grandi città, in parecchi grandi centri manifatturieri, dove soltanto una infima minoranza dei fanciulli ricevevano una qualche

istruzione e la nuova generazione delle classi lavoratrici cresceva in buona parte nella più crassa ignoranza. In secondo luogo era certamente una strana condizione di cose quella che si era andata formando: mentre la materia rappresentava un altissimo interesse nazionale e mentre lo Stato già vi dedicava annualmente una somma rilevante, il legislatore era, si può dire, rimasto estraneo al sistema, con cui era ordinata l'istruzione primaria, dacchè non aveano in argomento alcuna essenziale importanza nè la legge, che avea provveduto per la perennità delle condizioni imposte all'atto della concessione dei sussidî pei fabbricati scolastici, nè quella che avea istituito l'ufficio di Vicepresidente del *Committee on Education*. E pertanto tutta l'ingerenza dello Stato si esercitava unicamente in base a regolamenti amministrativi, che non venivano nemmeno comunicati al Parlamento. Infine, a non dire di altri inconvenienti, era certamente cosa assai grave che tutto il sistema dell'educazione primaria fosse fondato sulla libera volontà dei privati sovventori e dei *managers*, cosicchè là, dove la loro opera fosse venuta a mancare, le scuole avrebbero dovuto chiudersi, nè il *Committee on Education* avrebbe potuto por mano ad alcun rimedio, poichè la sua funzione era limitata ad integrare le private iniziative locali.

Convenienza di larghi provvedimenti legislativi.

Frattanto si diffondeva ogni giorno più nell'opinione pubblica la coscienza delle deficienze e delle anormalità suindicate e conseguentemente si faceva sempre più insistente la domanda di efficaci provvedimenti legislativi. D'altra parte, la convenienza di assidere su basi più larghe e sicure l'ordinamento dell'educazione primaria non appariva solamente giustificata da un doveroso interessamento per la sorte delle masse popolari e per il loro progresso intellettuale, dalla diminuzione che ne sarebbe

conseguita nella criminalità, dall'impulso che ne avrebbero ricevuto gli interessi dell'economia nazionale grazie, per es., ad una maggiore efficienza della mano d'opera, ecc. Ma le classi dirigenti erano indotte a ritenere che la diffusione dell'istruzione avrebbe illuminato la massa dei non abbienti circa i veri loro interessi, distogliendoli da appassionate avversioni contro il nuovo regime economico, da propositi di violente rivendicazioni, e gli stessi uomini politici del partito conservatore andavano in sempre maggior numero accedendo al concetto che, avendo ormai le classi popolari conseguito un decisivo allargamento del voto politico, convenisse cercare una garanzia contro il maluso dei loro nuovi diritti nell'educarle affinchè potessero avere coscienza anche dei doveri politici, ossia — come disse uno dei più validi oppositori della riforma parlamentare del 1867 — nell'istruire i nuovi padroni, nell'*induce our masters to learn their letters.*

L'Elementary Education Act, 1870.

Così stando le cose, nel 1870, grazie alla grande forza parlamentare che possedeva il Ministero liberale ed alla abilità dei temperamenti adottati, le difficoltà asprissime, che le gelosie religiose aveano sino allora frapposte, poterono alfine essere superate, e fu approvato il primo *Elementary Education Act* (33 & 34 Vict. c. 75), del quale è necessario fare un ampio riassunto.

School districts e scuole pubbliche elementari.

Ogni borgo municipale ed ogni parrocchia *(Poor Law parish)* o parte di parrocchia, non compresa in un borgo, costituiva un distretto scolastico *(school district)*; ed in ogni distretto scolastico doveano esservi scuole pubbliche elementari in quantità sufficiente per tutti i fanciulli residenti nel distretto, alla cui educazione non fosse altrimenti provveduto. Erano definite scuole elementari quelle, in cui l'istruzione elementare costituisse la parte principale dell'insegnamento ed in cui l'onorario pagato

in via ordinaria per l'istruzione di ciascun alunno non fosse superiore a 9 *pence* per settimana; ed erano dichiarate scuole pubbliche elementari agli effetti della legge quelle, nelle quali *a)* non fosse una condizione dell'ammissione del fanciullo, che egli dovesse frequentare una scuola domenicale od un locale adibito ad un culto religioso ovvero assistere ad istruzione od a pratiche religiose contro la volontà del padre (o del tutore o di altri alla cui custodia fosse affidato) ovvero frequentare la scuola anche nei giorni destinati a pratiche religiose della Confessione, a cui il padre apparteneva; *b)* l'istruzione o le pratiche religiose avessero luogo soltanto al principio ed alla fine dell'orario giornaliero *(time-table)*, che dovea essere approvato dall'*Education Department*, cosicchè ogni alunno potesse, per volontà del padre, non assistere a quella istruzione od a quelle pratiche senza per ciò perdere qualsiasi altro beneficio della scuola (questa era la cosidetta *time-table conscience clause*); *c)* gli ispettori dell'*Education Department* potessero avere sempre accesso, rimanendo però escluso dalle loro attribuzioni ogni investigazione come ogni esame degli alunni relativamente all'istruzione religiosa che fosse impartita nella scuola; *d)* fossero osservate le condizioni stabilite perchè una scuola elementare potesse partecipare agli annuali sussidî votati dal Parlamento.

Costituzione di *school boards*.

Spettava all'*Education Department* determinare se in ciascun distretto vi fossero sufficienti scuole pubbliche elementari, e ciò in base ai resoconti *(returns)* che, per la prima volta entro il 1° gennaio 1871 e negli anni successivi quando l'*Education Department* li richiedesse, nei borghi il *town council* e nelle parrocchie non situate in un borgo gli *overseers* (o, se l'*Education Department* così ordinasse, le persone all'uopo nominate dalla *vestry*)

gli doveano trasmettere o che lo stesso *Education Department*, in caso di negligenza di quelle autorità locali, faceva compilare da persone da esso nominate, e che erano poi verificati da appositi *inspectors of returns*. — Pubblicata la decisione dell'*Education Department*, ad esso potevano presentare reclamo, richiedendogli di ordinare una pubblica inchiesta, sia dieci *ratepayers* od i *ratepayers* tassati con la *poor rate* per un terzo della *rateable value* del distretto, sia i *managers* di qualsiasi scuola elementare, che si ritenessero lesi da quella decisione: l'*Education Department* avea poi da emanare una decisione definitiva. Nel caso, in cui l'*Education Department* avesse ritenute insufficienti le scuole esistenti nel distretto e dopo che fosse trascorso un certo tempo senza che fossero state istituite le scuole mancanti, lo stesso *Education Department* dovea ordinare la costituzione di uno *school board* pel distretto, il quale avesse da provvedervi. — La costituzione di uno *school board*, oltre ad essere ordinata nel caso, in cui le scuole di un distretto fossero ritenute insufficienti, poteva dall'*Education Department* essere autorizzata, quando gliene fosse presentata istanza dal *town council* di un borgo o dai *ratepayers* di una parrocchia, ovvero essere ordinata, quando lo stesso *Education Department* fosse persuaso che i *managers* di qualsiasi scuola del distretto non erano in grado o non aveano volontà di continuare a mantenerla e che, quella cessando, sarebbe diventata insufficiente la quantità delle scuole.

Composizione dello *school board*

Lo *school board* era eletto nei borghi dagli elettori municipali (fra cui, in forza della legge del 1869, erano comprese anche le donne non maritate) e nelle parrocchie non comprese in un borgo dai contribuenti della *poor rate* (comprese pertanto le donne come nei borghi): ogni elettore disponeva di un numero di voti eguale a

quello dei membri dello *school board* da eleggere ed avea facoltà di accumulare quei voti sopra un solo candidato ovvero di distribuirli fra parecchi candidati. Non era escluso che le donne elettrici potessero essere elette. Il numero dei membri dello *school board*, fra un minimo di cinque ed un massimo di quindici, era per la prima volta determinato dall'*Education Department* e successivamente poteva essere variato con una deliberazione dello stesso *school board*, approvata dall'*Education Department*. Gli eletti, che potevano rinunciare all'ufficio, duravano in carica tre anni ed erano rieleggibili.

Poteri ed attribuzioni dello *school board*.

Lo *school board* avea capacità di *corporate body* e poteva, determinandone lo stipendio, nominare (ed eventualmente revocare dall'ufficio) un *clerk*, un tesoriere e gli altri impiegati necessarî, compresi gli insegnanti delle scuole istituite dal *board* e gli ufficiali incaricati di vegliare all'esecuzione dei *byelaws* che, come si dirà, esso avea facoltà di fare. Lo *school board* poteva delegare l'esercizio di qualunque dei suoi poteri (eccettuati quelli relativi alla imposizione di *rates*) ed in particolare l'amministrazione e la direzione di una scuola ad un comitato, composto di non meno che tre *managers* da esso nominati. Avendo il dovere di istituire le scuole, che fossero state ritenute necessarie dall'*Education Department* e di istituirne altre in seguito, quando esso stesso ne ravvisasse la necessità, lo *school board* avea ampî poteri per provvedere all'adempimento di tale suo dovere. Fra questi poteri era compresa la facoltà di valersi delle disposizioni del *Lands Clauses Consolidation Act*, eccettuate quelle relative alla espropriazione, la cui procedura era determinata in modo speciale dalla legge e si sostanziava in un *order* dell'*Education Department*, che avea forza solo dopo essere stato confermato dal Parlamento. I *managers* di qualsiasi scuola del distretto, i quali

avessero facoltà di disporne, potevano cederla in perpetuità o per un tempo determinato allo *school board*: la relativa convenzione dovea essere approvata dall'*Education Department*.

Disposizioni relative all'insegnamento religioso, alle *school fees*, ai fanciulli poveri.

Non soltanto ogni scuola istituita dallo *school board* dovea essere una scuola pubblica elementare, ma per di più non potea esservi insegnato alcun catechismo o formulario religioso, che fosse proprio di una particolare Confessione. Ogni fanciullo, che frequentasse una scuola istituita dallo *school board*, avea da pagare settimanalmente a titolo di *fee* la somma stabilita da quell'autorità con l'approvazione dell'*Education Department*. Ma, di tempo in tempo e per un periodo non superiore a sei mesi, lo *school board* avea potere di condonare in tutto od in parte le *fees*, quando ritenesse il padre del fanciullo incapace di pagarle per causa di povertà: tale remissione non avea però da essere considerata come una prestazione di soccorso parrocchiale. Nello stesso modo lo *school board* avea facoltà di pagare in tutto od in parte le *fees* dovute per conto di fanciulli poveri, che frequentassero altre scuole pubbliche elementari, e poteva altresì, nel caso in cui il provvedimento fosse giustificato dalla povertà degli abitanti di una località del distretto, istituirvi con l'approvazione dell'*Education Department*, una scuola *(free school)*, dove i fanciulli fossero ammessi senza il pagamento di alcuna *fee*. Inoltre lo *school board* poteva, sostenendo la spesa relativa, convenire coi *managers* di una *industrial school* per il mantenimento di fanciulli poveri od anche istituire esso medesimo una *industrial school*.

L'*united school district* — altri rapporti fra i distretti.

Tanto in occasione della prima applicazione della legge, quanto in progresso di tempo, l'*Education Department*, all'incirca con le stesse modalità con cui procedeva nell'ordinare la costituzione di uno *school board*, avea potere

di unire due o più distretti scolastici: all'*united school district* tornavano applicabili tutte le disposizioni suesposte relativamente agli *school districts*. Allo stesso modo l'*Education Department* poteva ordinare lo scioglimento di un *united school district*. E sempre con la medesima procedura, per quanto riguardava i reclami e le inchieste, l'*Education Department* avea potestà di ordinare che uno *school district* concorresse, in una determinata misura, alla spesa della istituzione e del mantenimento di scuole in un altro distretto: in tale caso il *contributing district* avea da nominare un certo numero di membri dello *school board* dell'altro distretto. Con l'approvazione dell'*Education Department* due o più *school boards* potevano accordarsi per provvedere insieme ad uno o più oggetti relativi alle scuole elementari e particolarmente per istituire delle scuole comuni.

School fund, prestiti, conti.

Lo *school board* avea da sopperire alle spese con uno *school fund*, che era costituito dalle *school fees*, dai sussidi dello Stato, dalle somme prese a prestito, da ogni altra entrata dello *school board* ed alle cui deficienze, in conformità di *precepts* inviati dallo *school board*, dovea essere provveduto, rispettivamente con la *borough rate* e con la *poor rate*, dal *town council* nei distretti formati da un borgo e negli altri distretti dagli *overseers*: negli *united districts* lo *school board* doveva ripartire la deficienza fra i singoli distretti, che lo componevano, in proporzione della *rateable value* di ciascuno di essi. Nel caso, in cui l'autorità locale del distretto non soddisfacesse la somma richiesta dallo *school board*, questi aveva potere di nominare un ufficiale, che provvedesse ad esigerla esercitando gli stessi poteri di imporre e percepire la *local rate*, che spettavano a quell'autorità. — Col consenso dell'*Education Department* lo *school board* poteva, per la costruzione o l'ampliamento di una scuola, ottenere anticipazioni di

danaro dallo Stato ed in genere contrarre prestiti, ammortizzabili in non più che cinquant'anni e garantiti dalle *local rates.* — I conti dello *school board* aveano da essere riveduti da un *district auditor* dell'amministrazione dei poveri con l'osservanza delle stesse norme stabilite per la revisione dei suoi conti.

Poteri coercitivi dell'*Education Department.*

Quando lo *school board* non avesse provveduto ad istituire le scuole necessarie o quando nelle scuole da esso istituite non fossero osservate le disposizioni della legge, ecc., l'*Education Department* avea podestà di dichiarare con una sua ordinanza, che lo *school board* era *in default* e di nominare da cinque a dieci persone (anche assegnando loro una retribuzione), che prendessero il posto dei membri del *board* e rimanessero in carica (con gli stessi doveri e diritti dei membri elettivi) fino a che l'*Education Committee* ritenesse, che fosse stato eseguito quanto era necessario per riparare al *default*, ed ordinasse una nuova elezione dei membri dello *school board.* Inoltre l'*Education Department* sia nel caso che lo *school board* fosse in *default*, sia nel caso che non adempisse convenientemente i suoi doveri poteva ordinare, che gli attuali suoi membri avessero in un determinato giorno da cessare dall'ufficio e da essere sostituiti da membri nominati con una nuova elezione: ogni anno l'*Education Department* doveva riferire al Parlamento intorno a tali scioglimenti di *school boards* ed alle cause che li aveano determinati.

Byelaws per l'istruzione obbligatoria.

Prima depositandoli perchè ogni *ratepayer* potesse esaminarli e poscia sottoponendoli all'approvazione dell'*Education Department*, ogni *school board* avea autorità di fare dei *byelaws*, con cui, sotto pena di multa, fosse imposto ai genitori di fanciulli di un'età determinata dai singoli *byelaws* fra i cinque ed i tredici anni l'obbligo di far loro frequentare una scuola, eccettuato il caso, in cui il

fanciullo non potesse frequentarla per ragione di malattia o di altro assoluto impedimento o in cui fosse provveduto convenientemente in altro modo per la sua istruzione od in cui non vi fosse una scuola pubblica elementare entro la distanza di tre miglia (misurate rispetto alla strada più vicina) dall'abitazione del fanciullo. I suddetti *byelaws* doveano in pari tempo provvedere, secondo il caso, per il condono o per il pagamento totale o parziale delle *school fees* per i fanciulli, i cui genitori fossero per causa di povertà incapaci a pagarle.

Disposizioni relative ai sussidi dello Stato.

La legge stabiliva varie norme rispetto ai sussidi dello Stato. Niun sussidio poteva essere concesso ad una scuola, la quale non fosse una scuola pubblica elementare o la quale, non avendone goduto in passato, non ne avesse necessità a giudizio dell'*Education Department*: il sussidio non poteva sia per le *voluntary schools*, sia per quelle istituite dagli *school boards* eccedere in ogni anno l'entrata della scuola proveniente dagli altri cespiti (*school fees*, contribuzioni volontarie, *rates* ecc.); i *managers* di qualsiasi scuola elementare, nonostante le prescrizioni determinate dallo strumento che ne regolasse l'amministrazione, potevano adempiere le condizioni necessarie per ottenere il sussidio; quando in un anno la spesa sostenuta dallo *school board* rendesse necessaria l'imposizione di tre *pence* per ogni L. s. della *rateable value* del distretto e siffatta imposizione desse un'entrata inferiore ad una somma totale di venti L. s. od inferiore a sette scellini e mezzo per ogni fanciullo che frequentasse le scuole del *board*, questo avea diritto ad un supplemento di sussidio, che valesse ad integrare le venti L. s. od i sette scellini e mezzo. - La legge determinava poi, che nessun sussidio per la costruzione, l'ampliamento, l'adattamento, ecc. di fabbricati scolastici (*building grant*) potesse essere concesso dopo il 31 dicembre 1870.

Le *minutes* dell'*Education Department.*

Era infine stabilito che le *minutes* dell'*Education Department* non entrassero in vigore se non decorso almeno un mese dalla loro presentazione alle due Camere del Parlamento: al Parlamento il *Department* dovea anche presentare una relazione annuale intorno al proprio operato.

§ 87.

Concetto fondamentale della legge del 1870.

L'*Elementary Education Act*, del quale le considerazioni esposte in passato bastano a far comprendere la capitale importanza, non si propose una radicale ricostruzione del sistema dell'istruzione primaria, ma ebbe per principale obbietto quello di completare l'ordinamento esistente e di colmarne le lacune. Pertanto quella legge manteneva la fitta rete delle scuole volontarie e le ammetteva al godimento dei sussidì dello Stato, sopprimendo però a partire dal 1871 i *building grants*: al quale proposito giova avvertire, che i fautori delle scuole volontarie spiegarono una grandissima attività nell'approfittare dell'ultimo periodo utile per la concessione di quei sussidì e fra la data dell'approvazione della legge ed il 31 dicembre 1870 presentarono ben 3111 domande di sussidio per la costruzione di nuove scuole o l'ampliamento di quelle esistenti. Solamente quando le scuole volontarie risultassero insufficienti ai bisogni della popolazione del distretto, l'Atto provvedeva perchè accanto ad esse fossero istituite scuole sostenute dalle *local rates*: ma in quegli stessi distretti, dove venisse costituito uno *school board*, le scuole volontarie rimanevano completamente fuori della sua competenza. Il concetto fondamentale della legge — oltre che da altre gravissime ragioni per sè stesse evidenti, come quella di evitare un pericoloso sconvolgimento dell'assetto scolastico esistente, di non sottrarre

all'istruzione elementare l'ingente aiuto, che traeva dalle contribuzioni volontarie, ecc. — era determinato dalla pratica necessità di contenere l'ingerenza dello Stato entro i limiti della più rigorosa neutralità religiosa nello stesso tempo che il paese, in grande maggioranza, non era affatto disposto ad accettare un generale ordinamento di scuole pubbliche secolari e non ammetteva che potesse assurgere all'altezza di funzione educativa un sistema di istruzione primaria, dalla quale fosse escluso l'elemento religioso coi principî e coi sentimenti, che esso sa istillare.

La legge nei riguardi religiosi.

La preoccupazione di conciliare queste condizioni di fatto con l'ordinamento scolastico era del resto prevalente in tutto il corso della legge. Anzitutto questa, per serbare una assoluta neutralità in materia religiosa, non richiedeva che almeno la lettura della Bibbia facesse parte dell'insegnamento: ciò che fino al 1870 era stato una condizione per la concessione dei sussidî dello Stato. La *conscience clause*, divenuta *time-table conscience clause*, era in tal modo resa più severa e più riguardosa per le varie Confessioni religiose, a cui gli alunni potevano appartenere; ed in aggiunta a quella condizione di carattere generale, indispensabile cioè perchè qualsiasi scuola fosse riconosciuta come una *public elementary school*, nelle scuole istituite da uno *school board* poteva bensì essere letta e spiegata la Bibbia, ma era vietato l'insegnamento di ogni catechismo o formulario proprio di una particolare Confessione. Disposizione quest'ultima, che rappresentava un compromesso intervenuto, durante la laboriosa discussione della legge, allo scopo che da un lato non mancasse nella scuola l'istruzione religiosa e dall'altro gli *school boards* non avessero da farla impartire in conformità delle credenze di una piuttosto che di un'altra Confessione. Ed infatti il *bill* proposto dal Governo accordava allo *school board* la facoltà di deter-

minare, al pari dei *managers* di una scuola volontaria, quale istruzione religiosa avesse da essere impartita: ma questa proposta avea incontrata la più fiera opposizione dei Nonconformisti, i quali non a torto temevano che, in pratica, moltissime delle scuole mantenute con le *local rates* sarebbero per tal modo divenute scuole della *Established Church.* Certamente il compromesso si prestava a molte critiche: da una parte si dimostrava essere cosa assai difficile, che all'atto pratico il commento della Bibbia non si ispirasse ad una determinata dottrina religiosa; dall'altra si affermava che lo Stato, istituendo un insegnamento religioso con esclusione di qualsiasi catechismo delle Confessioni esistenti, pretendeva fondare una religione nuova, ecc., ecc. Ma, per quanto il compromesso non fosse logicamente soddisfacente, nessun'altra soluzione si presentava possibile. — L'adozione del nuovo sistema del voto cumulativo era determinata dall'intendimento di assicurare una rappresentanza nello *school board* alle Confessioni, che erano in minoranza nel distretto; e questo intendimento era ragionevole perchè, se l'azione diretta dello *school board* in materia religiosa era stata severamente limitata, ciononondimeno gli appartenenti alle varie Confessioni aveano un interesse molto diverso rispetto all'applicazione della legge, che il *board* poteva pur sempre fare in modo estensivo o restrittivo. E certamente, come mezzo di assicurare la rappresentanza delle minoranze, il voto cumulativo nella elezione degli *school boards* ebbe in pratica pieno successo, tanto più che, specialmente nei primi anni, uomini eminenti per intelligenza e per posizione sociale ambirono l'onore di far parte di quelle importanti autorità. Ma venne però lamentato, che per causa della larghezza, con cui il sistema era stato adottato, e della naturale tendenza degli elettori ad accumulare i voti piuttosto che a distribuirli

quel sistema desse luogo a frequenti anomalie, spostando artificiosamente la maggioranza, producendo soccombenze e vittorie di candidati affatto fortuite, ecc.

L'estensione dell'istruzione primaria.

Passando ora a considerare la legge sotto l'aspetto dell'estensione dell'istruzione primaria, apparisce evidente che grande era la sua efficacia sia indirettamente, perchè stimolava le varie Confessioni religiose ad aumentare il numero delle loro scuole a fine di evitare la costituzione degli *school boards* e la fondazione di scuole mantenute con le *rates*, — sia direttamente, perchè dappertutto, dove l'azione privata fosse deficiente, la legge provvedeva ad integrarla con quella di pubbliche autorità. La forte opposizione, che esso ancora sollevava, avea invece impedito che il principio dell'istruzione obbligatoria fosse accolto in modo generale ed assoluto nella legge del 1870, e questa avea dovuto limitarsi a dare facoltà ai singoli *boards* di decretarlo nel rispettivo distretto. Certamente tale temperamento era anche reso opportuno dal fatto, che l'applicazione universale di quel principio non era in pratica possibile, se non dopo un certo tempo che la legge fosse entrata in vigore e dopo che avessero potuto essere istituite le scuole mancanti. Ma giova avvertire che, per questo riguardo, la legge del 1870 non poteva avere, e non ebbe, se non scarsa esecuzione sia perchè non v'era modo che l'istruzione fosse dichiarata obbligatoria in tutti quei distretti, dove non venisse costituito uno *school board*, — sia perchè questo non avea dovere, ma soltanto facoltà di fare i *byelaws* relativi e gli era poi lasciata un'ampia discrezione nella determinazione dei casi di esenzione, — sia perchè le disposizioni della legge non erano abbastanza esplicite rispetto all'obbligo dei genitori e davano luogo a grandi incertezze nell'interpretazione fattane dalle autorità giudiziarie.

I provvedimenti per l'istruzione dei fanciulli poveri.

All'intendimento del legislatore di estendere l'istruzione primaria ed al principio da lui parzialmente accolto della sua obbligatorietà non erano evidentemente adeguati i provvedimenti fino allora adottati dall'amministrazione della carità legale riguardo ai *poor children*, ed altri più larghi e generali provvedimenti erano necessarî allo scopo di rendere praticamente possibile di frequentare la scuola a tutti i figli di genitori che, pur non essendo dei veri poveri, non fossero in grado di pagare in tutto od in parte le *school fees*. Come si è esposto, la legge del 1870 avea a ciò provveduto in vario modo, ma però limitatamente ai distretti, dove fosse costituito uno *school board*, ed anche in tale argomento si era mantenuta rispettosa della libertà di coscienza consentendo il pagamento delle *school fees* per quei fanciulli, i cui genitori volessero far loro frequentare una scuola confessionale. Non era invece provvido l'attribuire agli *school boards* la deliberazione, caso per caso, di pagare le *school fees* per i figli di genitori in disagiata condizione: la materia era troppo connessa con l'amministrazione della pubblica assistenza perchè non fosse assai più conveniente comprenderla nella competenza dei *boards of guardians*, e (come si dirà) il legislatore si trovò ben presto indotto a così stabilire. Le facoltà poi concesse agli *school boards* relativamente alle *industrial schools* corrispondevano alla preoccupazione del legislatore per i fanciulli più poveri, a cui fosse necessario dare gratuitamente non soltanto l'istruzione, ma anche il mantenimento ed il vestiario. Anche qui l'azione degli *school boards* era concorrente con quella consentita in argomento ai *guardians*, ma per verità quelli vi erano più adatti di questi specialmente rispetto alla fondazione di nuove *industrial schools*, che erano sovratutto istituti di educazione.

Lo scioglimento dei *boards* e la presentazione delle *minutes* al Parlamento.

Per quanto concerneva le circoscrizioni, la legge del 1870 decretava una nuova divisione amministrativa del paese, la quale, in generale, era in corrispondenza con le circoscrizioni del borgo e della parrocchia: però la facoltà di costituire degli *united districts* apriva l'adito a nuove complicazioni. Circa molti altri punti della legge come, ad es., relativamente alla larga ingerenza attribuita all'*Education Department*, ai poteri amministrativi degli *school boards*, ai loro impiegati, alla revisione dei conti, ecc., non si potrebbe che ripetere le considerazioni già fatte rispetto ad altre leggi ed osservare come, nella maggior parte, quelle disposizioni dell'Atto del 1870 fossero in armonia coi principi ormai decisamente adottati nella legislazione amministrativa moderna; ma all'incontro due punti richiedono una nota speciale. Anzitutto era una novità l'ampio potere, consentito all'*Education Department*, di sciogliere gli *school boards*, potere che esso era autorizzato ad esercitare non soltanto nel caso dell'inadempimento o della violazione di un determinato dovere, ma anche nel caso, in cui il *board* non adempiesse efficientemente le sue funzioni. In secondo luogo, avea grande importanza la nuova disposizione, in virtù della quale le *minutes* dell'*Education Department* non entravano in vigore se non decorso un mese dalla loro presentazione al Parlamento. Per tal modo era offerta l'opportunità che quelle *minutes* fossero esaminate, discusse ed al caso modificate od annullate con una legge. Ora, se quest'ultima eventualità non si è verificata, all'incontro tornò spesso utile la discussione provocata dalla presentazione delle *minutes*, giacchè in parecchi casi l'*Education Department* spontaneamente provvide a modificarle con successive disposizioni.

§ 88.

L'applicazione della legge del 1870.

Grandioso era il còmpito, che rimaneva da compiere dopo l'approvazione dell'Atto del 1870: l'*Education Department* calcolava che nel 1871, essendo la popolazione di poco meno che 23 milioni, — mentre erano circa 1,300 mila gli alunni, i quali frequentavano con l'assiduità ritenuta normale (in *average attendance*) le scuole soggette all'ispezione governativa, e queste potevano al massimo bastare per due milioni di alunni, — fossero invece almeno tre milioni i fanciulli, sulla cui *average attendance* si sarebbe dovuto contare, e quattro milioni quelli, per cui le scuole avrebbero dovuto essere sufficienti. E per verità fu mirabile il progresso compiuto in breve volgere di tempo sotto lo stimolo o per diretto effetto dell'Atto del 1870. Il quale fu prossimamente integrato da altri *Elementary Education Acts* del 1872 (35 & 36 Vict. c. 27), del 1873 (36 & 37 Vict. c. 86), del 1874 (37 & 38 Vict. c. 90): ma le modificazioni e le aggiunte contenute in questi Atti non ebbero grande importanza, e basta ricordare che l'Atto del 1873 concesse agli *school boards* la facoltà di contrarre prestiti anche per il miglioramento o per l'arredamento delle scuole e ragionevolmente impose ai *managers* delle scuole volontarie il dovere di fornire esatte informazioni intorno ai fanciulli, che le frequentavano, allo *school board* del distretto, dove fossero in vigore i *byelaws* per l'istruzione obbligatoria.

Nel 1876 le scuole pubbliche elementari erano sufficienti per quasi tre milioni e mezzo di fanciulli, di cui due milioni potevano trovar posto nelle scuole della *Established Church*, poco meno di 600 mila in quelle dei

Dissidenti, 200 mila in quelle cattoliche e più che 550 mila nelle scuole istituite dagli *school boards*: l'aumento era assai considerevole e dovuto per più di due terzi all'iniziativa privata. Gli *school boards*, la cui costituzione (come era naturale) era stata volonterosamente richiesta da molti dei borghi e delle maggiori parrocchie e per lo più avea invece dovuto essere imposta nelle piccole parrocchie rurali, dove l'istruzione fosse assolutamente insufficiente, esistevano in tanti distretti, che comprendevano una popolazione di quasi 13 milioni. Ma, poichè non tutti gli *school boards* aveano fatto i *byelaws* relativi, l'istruzione non era obbligatoria nemmeno per una metà della popolazione del paese; e — sia per questo, sia per le imperfezioni dei *byelaws* vigenti, sulle quali l'*Education Department* era per il meglio costretto di frequente a passar sopra, sia pel rilassamento, con cui in pratica gli stessi *byelaws* aveano esecuzione, ecc. — fatto sta che i fanciulli in *average attendance* erano all'incirca 2 milioni ossia un terzo meno della cifra calcolata nel 1871. Quindi, per quanto riguardava l'obbligatorietà dell'istruzione primaria, nuovi provvedimenti legislativi si dimostravano necessarî e per merito di un Gabinetto conservatore furono approvati con l'*Elementary Education Act* del 1876 (39 & 40 Vict. c. 79).

L'Elementary Education Act del 1876.

Autorità locali.

Erano dichiarate autorità locali per la esecuzione della legge lo *school board* in ogni distretto, dove fosse costituito, e negli altri distretti uno *school attendance committee*, composto da cinque a dodici membri eletti nel proprio seno dal *town council* per i borghi e dal *board of guardians* per le parrocchie non comprese in un borgo e facenti parte della stessa unione: però spettava agli appositi ispettori di vegliare all'osservanza della legge per quanto riguardava l'impiego dei fanciulli nelle *factories*, *workshops* e miniere.

L'istruzione obbligatoria.

Salvo in caso di malattia o di altro assoluto impedimento ovvero nel caso, che non vi fosse una scuola pubblica elementare entro una distanza di due miglia dalla casa di abitazione, era esplicitamente imposto al padre di ogni fanciullo, fra cinque e quattordici anni di età, il dovere di far che gli fosse impartita l'istruzione elementare nel leggere, nello scrivere e nell'aritmetica. Quando ciò non avvenisse, l'autorità locale doveva farne denuncia ad una *court of summary jurisdiction*, la quale ordinava che il fanciullo avesse da frequentare una determinata scuola: se questo *attendance order* non era eseguito, la corte poteva condannare il padre, che ne avesse colpa, al pagamento di un'ammenda e poteva anche ordinare che il fanciullo fosse collocato in una *industrial school*, salvo l'obbligo del padre di sostenere la spesa relativa, ove fosse in condizione di farlo. Eccettuato il caso, che l'occupazione non impedisse la regolare istruzione del fanciullo o che non vi fosse una scuola pubblica elementare entro una distanza di due miglia dal luogo dove abitava, e riservata all'autorità locale la facoltà di permettere, per non più di sei settimane, ai fanciulli al di sopra di otto anni di attendere ai lavori campestri, era sotto pena di ammenda vietato di impiegare in qualsiasi lavoro ogni fanciullo di età inferiore a dieci anni, ed era nello stesso modo vietato di impiegare anche i fanciulli aventi più di dieci anni, quando non frequentassero le scuole in osservanza dei *Factory Acts* o non avessero ottenuto un certificato di profitto (*certificate of proficiency*) nel leggere, nello scrivere, nell'aritmetica o un certificato *of previous due attendance*, di aver cioè durante cinque anni frequentata 250 volte all'anno una scuola pubblica elementare. — I genitori che, pur non essendo poveri, non fossero in grado di pagare in tutto od in parte le *school fees* potevano ri-

correre ai *guardians*, i quali, quando fossero persuasi di tale impotenza, doveano (a carico della rispettiva parrocchia) pagare in tutto od in parte le dette *fees* in ragione di non più che 3 *pence* per settimana: come avea stabilito l'Atto del 1870, i genitori erano liberi nella scelta della scuola pubblica elementare e non soffrivano la perdita di alcuna franchigia o diritto per causa del soccorso in tal modo ricevuto. Era inoltre prescritto che coloro, i quali godessero di un *out-door relief*, dovessero esserne privati, se trascurassero di provvedere all'istruzione dei loro figli.

Gli *school attendance committees*.

Allo *school attendance committee* spettava nominare gli ufficiali necessarî per l'esecuzione della legge e determinarne lo stipendio: ma prima di compiere tali atti, come pure prima di fare qualsiasi spesa, esso dovea ottenere, secondo che fosse stato eletto dall'uno o dall'altro, l'approvazione del *town council* ovvero l'approvazione del *board of guardians* insieme con quella del *Local Government Board*. Tutte le spese fatte dallo *school attendance committee* doveano essere sostenute, secondo il caso, dal *borough fund* ovvero da un *common fund*, a cui le varie parrocchie dell'unione aveano da contribuire con la *poor rate* in proporzione della rispettiva *rateable value*. — In uno *school district* non soggetto alla giurisdizione di uno *school board*, se fosse un borgo, lo *school attendance committee* eletto dal *town council* e, se fosse una parrocchia, in seguito a deliberazione dei suoi *ratepayers* lo *school attendance committee* dell'unione, che comprendeva quella parrocchia, aveano la stessa competenza degli *school boards* per fare dei *byelaws* relativamente all'obbligatorietà dell'istruzione, che era bensì severamente stabilita dalla legge, ma la cui pratica applicazione avea bisogno di essere resa più effettiva e stringente dalle norme regolamentari. — Restando in-

variati i poteri ad esso attribuiti in confronto degli *school boards in default*, l'*Education Department* nel caso, che uno *school attendance committee* non adempisse il proprio dovere, avea autorità di nominare persone che, succedendogli nell'esercizio di tutti i suoi poteri, avessero da adempierlo in sua vece: ciò avvenuto, dovea essere rinominato lo *school attendance committee.* — Su domanda dell'autorità sanitaria di un distretto sanitario urbano avente non meno di 5 mila abitanti, che non fosse o non comprendesse un borgo e la cui circoscrizione corrispondesse a quella di una o più parrocchie non soggette alla giurisdizione di uno *school board*, l'*Education Department* poteva autorizzare quell'autorità a nominare uno *school attendance committee*, che in quel distretto sanitario urbano provvedesse all' esecuzione della legge in luogo dello *school attendance committee* nominato dai *guardians* dell'unione. Quando poi il distretto sanitario urbano non fosse o non comprendesse un borgo e non fosse interamente compreso nella giurisdizione di uno *school board*, ma non si trovasse nelle altre condizioni sovraindicate, l'*Education Department* poteva, sopra sua domanda, autorizzare l'autorità sanitaria di quel distretto a nominare fino a tre dei propri membri a formare parte dello *school attendance committee.*

Scioglimento di *school boards*, aumento dei sussidi, scuole industriali diurne.

La legge del 1876 conteneva poi alcune disposizioni, che non riguardavano l'obbligatorietà dell' istruzione: basterà accennare le principali. In seguito a conforme deliberazione presa con la maggioranza di due terzi, secondo il caso, dal *town council* di un borgo o dai *ratepayers* di una parrocchia, dove fosse costituito uno *school board*, l'*Education Department*, se quel *board* non avesse proprie scuole e nel distretto vi fossero scuole in numero sufficiente, poteva ordinare lo scioglimento dello *school board.* — Era ammesso che l'annuo sussidio

dello Stato ad una scuola potesse superare l'ammontare delle altre sue entrate, purchè per ogni fanciullo in *average attendance* non importasse più di diciassette scellini e mezzo (ossia la metà di ciò che si calcolava essere la spesa media normale), ed era inoltre stabilita la concessione di speciali sussidî per le località aventi una popolazione inferiore a 300 abitanti. — Al Segretario di Stato (per l'Interno) era data facoltà di autorizzare l'istituzione di scuole industriali diurne, nelle quali cioè i fanciulli, oltre che ricevere l'istruzione elementare ed un insegnamento industriale, venivano mantenuti, ma non alloggiati durante la notte; ed era stabilito che, coi fondi all'uopo votati dal Parlamento, potessero essere concessi a tali *day industrial schools* dei sussidî non superiori ad uno scellino alla settimana per ogni fanciullo, che non vi fosse collocato in esecuzione di un *attendance order*.

Importanza della legge del 1876.

Sarebbe inutile spendere parole per dimostrare la somma importanza della completa adozione del principio dell'istruzione obbligatoria, fatta con la legge del 1876, che all'uopo stabilì nettamente il dovere dei genitori, provvide mezzi efficaci per assicurarne l'adempimento ed in tutti i distretti, dove non esistesse uno *school board*, creò una nuova apposita autorità, lo *school attendance committee*. Rispetto a questa autorità merita di esser notato che, se nei borghi essa avea giurisdizione sopra un solo distretto scolastico, invece nelle campagne avea giurisdizione sui vari distretti scolastici, che erano compresi nell'unione: e ciò, unito alla costituzione di un apposito *common fund* e ad altre disposizioni della legge, non giovava certamente all'euritmia ed alla semplicità dell'organizzazione amministrativa specialmente nel caso, in cui un distretto sanitario urbano, composto di una o di parte delle parrocchie di una unione, potesse ottenere

di avere un proprio *school attendance committee*. — Era importante la disposizione, che fino alla somma di 17 scellini e 6 *pence* per ogni alunno in *average attendance* toglieva la condizione, posta dalla legge del 1870, che la scuola avesse da altri cespiti una entrata uguale al montare del sussidio dello Stato. Quella disposizione, basata sul calcolo che la spesa media dell'istruzione elementare fosse di 35 s. per alunno, togliendo l'anzidetta condizione permetteva un notevole aumento dei sussidî alle scuole più povere, aventi cioè scarsi redditi, e col determinare nella metà dei 35 s. il massimo montare dei sussidî dello Stato, indipendente da quello delle contribuzioni locali, delle *fees*, ecc., mirava a stabilire una ragionevole proporzione fra il concorso dello Stato e quello locale nella spesa dell'istruzione primaria. Ma altrettanto ragionevolmente veniva stabilito che il sussidio potesse essere maggiore di 17 s. 6 d., quando vi corrispondesse un sacrificio locale maggiore, nel quale caso questo stesso sacrificio era garanzia che la maggiore spesa sostenuta dallo Stato non fosse ingiustificata. — La legge del 1876 diede in breve tempo un vigoroso impulso alla diffusione dell'istruzione primaria: tre anni dopo, ossia nel 1879, il numero dei fanciulli, che frequentavano le scuole pubbliche elementari, era cresciuto da due milioni a 2,600 mila circa.

L'*Elementary Education Act*, 1880.

Ma, se erano stati moltissimi gli *school boards* e gli *school attendance committees*, che si erano valsi della facoltà di assicurare la severa e completa esecuzione della legge con la emanazione dei *byelaws*, questi mancavano ancora nel 1880 per circa un terzo della popolazione del paese. Per rimediare a questo difetto, fu in quell'anno approvato un nuovo *Elementary Education Act* (43 & 44 Vict. c. 23), il quale sia agli *school boards*, sia agli *school attendance committees* non lasciò

più la facoltà, ma impose il preciso dovere di fare i *byelaws* e, quando vi mancassero, autorizzò l'*Education Department* non solo a valersi dei poteri a lui attribuiti rispetto alle autorità locali *in default*, ma anche a fare esso stesso i *byelaws* in luogo delle autorità locali negligenti. Inoltre l'Atto summentovato — anche per togliere i dubbi in contrario, che potessero derivare dalla interpretazione del *Factory Act* del 1878, e non accontentandosi più del certificato *of previous attendance* — vietò l'impiego di fanciulli da dieci fino a tredici anni di età, che non possedessero il certificato di avere raggiunto il grado di istruzione richiesto dal *byelaw* del distretto per la esenzione dall'obbligo di frequentare la scuola.

§ 89.

Dati statistici relativi allo sviluppo della istruzione primaria.

Quale grandioso risultato conseguissero entro un periodo relativamente breve gli *Elementary Education Acts*, di cui si è discorso, apparisce evidente dal raffronto di alcune cifre desunte dalle Relazioni annuali del *Committee of Council on Education.*

Al 31 Agosto	POPOLAZIONE	Numero delle scuole (diurne) ispezionate	Numero massimo degli alunni che le scuole potevano contenere	Numero degli alunni iscritti sui registri scolastici	Numero degli alunni in *average attendance*	PERSONALE INSEGNANTE				
						Maestri patentati	Maestri assistenti	Maestri aggiunti (*additional*)	Allievi maestri	Studenti delle scuole normali
1870	22,090,163	8,281	1,878,584	1,693,059	1,152,389	12,467	1,262	—	14,304	2,097
1874	23,468,609	12,167	2,871,826	2,497,602	1,678,759	18,714	2,489	—	27,031	2,982
1876	24,244,010	14,273	3,426,318	2,943,774	1,984,573	23,053	3,173	543	32,231	3,007
1880	25,480,161	17,614	4,240,753	3,895,824	2,750,916	31,422	7,652	2,352	33,733	3,112
1884	27,132,449	18,761	4,826,738	4,337,221	3,273,124	38,999	15,147	3,656	25,087	3,214

Nell'anno scolastico 1883-84 le scuole diurne, soggette ad ispezione e connesse con la *National Society* o con la Chiesa d'Inghilterra erano 11,773 con 1,607,823 fanciulli in *average attendance*; quelle connesse con la *British Society*, le scuole non confessionali *(undenominational)* ed altre affini 1422 con 253,044 fanciulli in *average attendance*; le scuole metodiste *(wesleyan)* 557 con 128,584 alunni; le cattoliche 828 con 167,841 alunni, e le *school board schools* 4181 con 1,115,832 alunni in *average attendance*.

In quello stesso anno le sole spese di *maintenance* (mantenimento) delle scuole suindicate, escluse quelle per amministrazione, per opere di carattere permanente, per interesse ed ammortizzazione di prestiti, ecc. ammontarono a L. s. 6,131,886, ripartite come segue:

	Stipendi	Libri ed arredi	Spese varie	Totale	Spesa per ogni alunno in *average attendance*		
	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L.s.	s.	d.
Scuole connesse con la *National Society* o con la *Church of England*	2,214,448	186,680	442,594	2,843,723	1	15	2 1/2
Scuole connesse con la *British Society*, scuole non confessionali ed altre . . .	365,187	31,528	73,654	470,369	1	16	10
Scuole metodiste	181,223	14,457	32,567	228,248	1	15	5
Scuole cattoliche	186,819	22,169	60,817	269,806	1	12	0 3/4
School board schools	1,785,982	166,328	367,426	2,319,738	2	1	8 1/2
Totale . . .	4,733,661	421,165	977,060	6,131,886	1	17	4 1/2

Alle spese suindicate corrispondeva una entrata di L. s. 6,121,538 così distinta:

	Sussidi dello Stato (1882-83)	Dotazioni	*Rates*	Contribuzioni volontarie	*School fees*		Altri cespiti	TOTALE
					Pagate dagli alunni	Pagate dai *guardians*		
	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.
Scuole connesse con la *National Society* o con la *Church of England* . . .	1,234,480	133,864	—	585,071	823,546	22,451	29,516	2,837,930
Scuole connesse con la *British Society*, scuole non confessionali ed altre . .	200,600	17,527	—	72,979	166,234	2,547	5,140	465,029
Scuole metodiste	103,817	568	—	16,802	101,112	1,531	3,055	226,888
Scuole cattoliche	126,610	2,128	—	57,672	72,684	6,331	1,173	268,601
School board schools . . .	848,266	3,034	915,474	1,603	520,603	8,071	26,035	2,323,089
Totale . .	2,515,776	157,124	915,474	734,127	1,693,180	40,934	64,921	6,121,538

Naturalmente la somma totale spesa per le scuole pubbliche elementari era molto maggiore di quella corrispondente alle spese di *maintenance of schools;* ed infatti per quanto, ad es., si riferisce alle *board schools* le spese complessive ammontarono nel 1883-84 a L. s. 5,131,376, di cui L. s. 2,134,208 furono sostenute con le *rates*, L. s. 1,461,150 con prestiti, e L. s. 1,581,123 coi sussidi dello Stato, con le *school fees* e con altre minori entrate. Al 29 settembre 1884 i debiti esistenti a carico degli *school boards* importavano L. s. 14,837,726.

I sussidi dello Stato, che (come si è indicato) per l'anno 1882-83 ammontarono a L. s. 2,515,776 e per l'anno 1883-84 a L. s. 2,733,968 (di cui L. s. 1,777,587 per le scuole volontarie e L. s. 956,381 per le *board schools*) erano andati considerevolmente crescendo: nel 1870 quei sussidi erano sommati a L. s. 554,390, nel 1876 a L. s. 1,336,876 (di cui L. s. 1,120,394 per le scuole volontarie e L. s. 216,482 per le *board schools*), nel 1880 a L. s. 2,149,608 (di cui L. s. 1,543,628 per le scuole volontarie e L. s. 605,608 per le *board schools*). — Nel 1882 l'*Education Department* introdusse nelle norme, che regolavano l'assegnazione dei sussidi dello Stato, alcune modificazioni, le quali miravano ad attenuare la loro rigida connessione col profitto individuale degli alunni ed a basarli in parte sull'*average attendance*: ma le nuove disposizioni non aveano in pratica una grande importanza ed erano troppo complicate perchè se ne possa rendere conto.

L'aumento nel montare delle *rates* era certamente considerevole, dacchè (come s'è detto) esse sommarono a L. s. 2,134,208 nel 1883-84, mentre erano ammontate a L. s. 1,327,078 nel 1877-78 ed a L. s. 1,562,385 nel 1879-80. All'incontro non crescevano le contribuzioni volontarie, che per la *maintenance of schools* erano ammontate a

L. s. 774,104 nel 1877-78, a L. s. 739,155 nel 1879-80, a L. s. 734,127 nel 1883-84. Ma ciò non può sorprendere chi consideri che, in fin dei conti, quelle contribuzioni provenivano in buona parte dalla stessa popolazione, su cui in misura sempre maggiore gravavano ormai le *rates*, ed era quindi inevitabile che il peso crescente delle *rates* arrestasse lo slancio delle offerte volontarie.

In complesso, l'aumento dei sussidî dello Stato e la imposizione di *rates* — due fatti resi necessarî dal proposito di una larga e rapida estensione dell'istruzione primaria — ebbero per effetto che fossero, per così dire, invertite le proporzioni, con cui l'azione privata e quella pubblica sopperivano al mantenimento delle scuole elementari. Mentre prima della legge del 1870, come fu a suo luogo osservato, le contribuzioni volontarie private e le *school fees*, che in sostanza aveano lo stesso carattere, sostenevano circa due terzi di quella spesa ed il danaro pubblico, sotto forma di sussidî dello Stato, la sosteneva soltanto per il residuo terzo, all'incontro nel 1884 si sopperiva a poco meno di due terzi della spesa con le *rates* e con i *parliamentary grants*.

Public Libraries Acts.

Alla rassegna degli ordinamenti relativi all'istruzione primaria è opportuno far seguire un breve cenno delle modificazioni apportate da alcuni *Public Libraries Acts* all'Atto omonimo del 1855. Una legge del 1871 (34 & 35 Vict. c. 71) diede facoltà di adottare quell'Atto a tutti i *local boards* costituiti in base al *Public Health Act* del 1848 od al *Local Government Act* del 1858 e di far fronte alla spesa relativa, entro un determinato limite, con la *general district rate.* Una legge del 1877 (40 & 41 Vict. c. 54) — considerando che la convocazione di un pubblico *meeting* dei *ratepayers* per deliberare sull'adozione dell'Atto non di rado dava luogo ad inconvenienti e non serviva all'espressione della volontà della vera maggio-

ranza dei *ratepayers* — stabilì che l'autorità locale, invece di fare l'anzidetta convocazione, potesse inviare una scheda ai singoli *ratepayers* e poscia raccogliere i loro voti: nel *voting paper* i *ratepayers* potevano subordinare l'adozione dell'Atto alla imposizione di una aliquota di imposta minore di quella consentita dalla legge. Infine un Atto del 1884 (47 & 48 Vict. c. 37), rimovendo i dubbî sorti, diede esplicitamente potere alle autorità locali, che avessero adottato i *Public Libraries Acts*, di accettare le condizioni, a cui fosse vincolata la concessione di sussidi dati dallo Stato per le scuole di scienze e di arti; e dichiarò che quelle autorità potevano erigere edifici per pubbliche biblioteche, musei, gallerie di arte, scuole di scienze e di arti e che, quando avessero fondata una di tali istituzioni, potessero annettervene delle altre.

§ 90.

L'aumento delle *local rates* dal 1868 al 1884.

Come si è fatto per il periodo antecedente, così conviene anche per questo, di cui si sta trattando, aggiungere alla descrizione dei singoli istituti del governo locale una rapida rassegna delle condizioni della finanza locale. Ed è anzitutto opportuno confrontare la somma delle *local rates* nel 1868 con quella che raggiunsero nel 1884 (più precisamente nell'anno finanziario chiuso nel marzo 1885), avvertendo che è necessario raggruppare alcune delle cifre, che si sono altrove riportate relativamente al 1868, allo scopo di coordinarle con la distinzione delle autorità locali adottata nei resoconti del 1884.

	1868-69 L. s.		*1884-85* L. s.	
I. — Autorità Urbane.				
Autorità urbane della Metropoli .		3,702,833		6,531,317
Autorità urbane estrametropolit.:				
Corporazioni municipali . . .	914,377		1,263,102	
Autorità sanitarie urbane (corrispondenti nel 1868 a *improvement commissioners, local boards* e *burial boards*)	2,112,777		6,083,777	
	3,027,154	3,027,154	7,346,879	7,346,879
II. — Autorità Miste.				
Poor Law authorities (extrametrop.)	6,471,258		6,078,942	
Burial boards (extrametropolitan) .	88,659		168,327	
School boards	—		1,320,923	
Churchwardens	207,028		3,616	
County authorities	1,371,811		2,008,048	
Commissioners of sewers	42,871		61,460	
Drainage, embankment and conservancy boards.	176,138		214,256	
County roads boards (South Wales)	—		2,543	
	8,357,765	8,357,765	9,858,115	9,858,115
III. — Autorità Rurali.				
Highway authorities	1,336,292		1,593,710	
Autorità sanitarie rurali	—		313,724	
Ispettori (*Lighting and Watching Act*)	79,393		22,807	
	1,415,685	1,415,685	1,930,241	1,930,241
Totale		16,503,437		25,666,552

Le *local rates* erano pertanto nel 1884 cresciute del 55.5 per 100 in confronto del 1868, e tale rilevantissimo aumento era per la massima parte dovuto alle *rates* imposte a richiesta degli *school boards* e sovratutto alle *rates* delle autorità urbane, — *rates* che, se nella Metropoli erano cresciute del 76 per 100, erano cresciute ancora più nel resto dell'Inghilterra, ossia del 104 per 100. Ma, siccome il montare complessivo della *rateable value* era nel 1868 di L. s. 100,612,000 e nel 1884 di L. s. 145,527.944. l'aumento verificatosi nella *rateable value* in ragione del 44.6 per 100 avea in gran parte neutralizzato il maggiore aggravio delle *rates*.

Entrata complessiva delle autorità locali.

L'entrata totale delle autorità locali, che nel 1868-69 era stata di L. s. 29,811,919, fu nel 1884-85 di L. s. 54,990.234 (con un aumento del 45.6 per 100), costituita dai seguenti cespiti:

	L. s.
Rates	25,666,552
Sovvenzioni (ed altri pagamenti) dello Stato	3.610,219
Tolls, dues, duties	3,486,668
Entrate patrimoniali	1,196,979
Alienazioni di patrimonio	668,599
Multe, penalità, *fees* e licenze	1,015,532
Proventi delle *waterworks*	2,086,249
Proventi delle *gasworks*	3,302,119
Proventi di altre imprese o servizi . . .	693,949
Rifusione per *private improvement works* . .	766,348
Prestiti	11,141,053
Altre entrate	1,355,967

Proventi di servizi pubblici

Conviene anzitutto rilevare la grande importanza, che aveano acquistata gli introiti provenienti da servizi ed imprese esercitate dalle autorità locali: in aggiunta agli

introiti che, come una gran parte di quelli relativi ai porti, ai *docks*, ai mercati, erano compresi nella categoria dei *tolls*, *dues*, *duties*, — ammontavano a circa sei milioni le entrate derivanti dalla municipalizzazione della fornitura dell'acqua e del gas e dall'esercizio di altri servizî od imprese. Non va però dimenticato, che a siffatti introiti si contrapponevano nell'uscita per una somma assai considerevole le spese di esercizio e le rate di interesse e di ammortizzazione dei prestiti contratti per tali oggetti.

I sussidî dello Stato.

In secondo luogo conviene fermare l'attenzione sulle sovvenzioni dello Stato, che — sebbene non vi fossero più compresi i *grants* relativi al mantenimento dei detenuti per causa del trasferimento delle carceri allo Stato (trasferimento che fu un considerevole sollievo per la finanza locale) — sommavano ormai a L. s. 3,523,418, corrispondenti a poco meno del 13.8 per 100 del montare delle *rates*, mentre non ne rappresentavano nel 1868 che il 5.2 per 100. Avea pertanto acquistata importanza principale l'intendimento del Parlamento di alleviare in tal modo gli oneri, che in sempre maggior misura gravavano sui *ratepayers*. Le notizie, che se ne sono date man mano, rendono superflue particolari considerazioni sul titolo dei varî *grants*. Basti avvertire che sull'anzidetta somma di L. s. 3,523,418 furono pagate alle *Poor Law authorities* L. s. 624,471 (di cui circa L. s. 10 mila costituivano il sussidio che lo Stato, a partire dal 1875, largiva a titolo di concorso nella rimunerazione dei *registrars of births and deaths*); alle *county authorities* L. s. 581,118; ai *town councils* L. s. 459,746; alle altre autorità sanitarie urbane L. s. 72,317; alle autorità sanitarie rurali L. s. 48,171; alle *port sanitary authorities* L. s. 801; agli *school boards* L. s. 1,003,178 (di cui L. s. 21,993 per le *day industrial schools*); alle *highway authorities* dei

distretti rurali L. s. 132,776 ed alle varie autorità della Metropoli L. s. 687,641. Erano poi stati principali titoli di sovvenzione la polizia per L. s. 1,493,951; il mantenimento dei maniaci poveri per L. s. 460,945; le scuole elementari per L. s. 981,184; le *main roads* per L. s. 205,965; gli stipendî dei *medical officers* per L. s. 146,151; le *criminal prosecutions* per L. s. 158,811.

I prestiti.

Infine è mestieri fare oggetto di notizie e di considerazioni i prestiti, che nel 1884-85 costituivano un quinto dell'entrata generale delle autorità locali. Il loro debito esistente alla fine di quell'anno finanziario ammontava alla ingente somma di L. s. 173,207,968, così distinta secondo i varî oggetti:

	L. s.
Waterworks	30,228,104
Porti, *docks* e moli	28,537,809
Turnpike roads, highways e miglioramenti edilizî	26,945,772
Fognature	16,569,353
Scuole	14,876,928
Gasworks	13,726,460
Amministrazione dei poveri	6,361,180
Mercati	4,997,030
Edificî pubblici, ufficî	3,751,055
Artizans and Labourers' Dwellings Acts	3,532,382
Manicomî	3,326,396
Ponti, *ferries*	3,112,592
Parchi, luoghi di pubblica ricreazione, ecc.	2,441,108
Cimiteri	2,368,638
Land drainage, embankment and river conservancy	2,158,452
Tramways	1,167,605
Private improvement works	1,038,421

	L. s.
Police stations e carceri	720,737
Bagni e lavatoî	561,649
Biblioteche e musei	374,887
Ospitali	336,184
Estinzione degli incendî	308,508
Cattle Diseases Prevention Act, 1866 .	139,367
Macelli	60,325
Illuminazione pubblica	28,576
Prestiti a carico delle *church rates* . .	18,645
Altri prestiti contratti per oggetti molteplici che non era possibile sceverare	5,519,804.

Sebbene il servizio dei prestiti contratti per 30 milioni circa dalle *harbour, dock and pier authorities* fosse, nella massima parte, sostenuto con le entrate provenienti dalle tasse e dai diritti portuali e sebbene i 50 milioni di prestiti contratti per le *waterworks,* le *gasworks*, le tramvie, i bagni e lavatoî, i mercati, i macelli gravassero sulle *rates* soltanto in quanto i proventi dei servizî relativi non bastassero a sopperire al pagamento degli interessi e delle quote di ammortizzazione, è però certo che l'aumento del debito locale era stato assai rilevante ed assai rapido. Nel 1868 quel debito ammontava a circa 60 milioni di L. s., nel 1874 a poco meno di 93, e dopo d'allora avea avuto grandissimo impulso dall'approvazione sia, come si è accennato altrove, delle leggi sanitarie, sia degli *Elementary Education Acts*, in base ai quali gli *school boards* aveano in pochi anni contratto prestiti per la considerevole somma di quasi 15 milioni di L. s.

§ 91.

Il controllo governativo sui prestiti.

Già si sono riferite le provvide norme stabilite anche dalle leggi di questo periodo allo scopo di disciplinare e limitare la facoltà delle autorità locali di contrarre prestiti e di sottoporre le relative deliberazioni all'approvazione di una Autorità centrale, che era nella maggior parte dei casi il *Local Government Board*. E certamente la necessità di ottenere tale approvazione costituiva un freno efficace, giacchè l'Autorità centrale, e particolarmente il *Local Government Board*, non soleva concederla se non dopo aver richieste le più minute informazioni e giustificazioni, dopo aver proceduto ad una inchiesta locale, di cui era data pubblica notizia, perchè ogni interessato potesse presentarsi a deporre, e che si estendeva all'antecedente operato dell'autorità locale, si proponeva di bene accertare la necessità del prestito, il bisogno, la convenienza, il costo delle opere progettate, ecc., ecc. Ed il *Local Government Board* esigeva di sovente che l'ammortizzazione seguisse entro un termine più breve di quello massimo consentito dalla legge ed estendeva il suo controllo alla erogazione delle somme prese a prestito ed alla effettiva osservanza delle norme relative all'ammortizzazione. Nella massima parte dei casi la funzione tutoria era pertanto esercitata dall'Autorità centrale così severamente, che le autorità locali erano tentate (come si è già avvertito) di cercar di sottrarvisi, ottenendo di contrarre i prestiti (anzichè in forza di una od altra delle leggi generali) in forza di un Atto locale, che le esimesse non soltanto dalla approvazione dell'Autorità centrale competente, ma anche dall'osservanza di qualche altra delle condizioni imposte dalla legge generale, spe-

cialmente rispetto alla lunghezza del periodo dell'ammortizzazione. E ciò era costoso, ma non difficile impresa, giacchè i *local Acts* richiamavano punto o poco l'attenzione del Parlamento e venivano per lo più approvati senza essere seriamente discussi.

L'autorizzazione dei prestiti per legge speciale.

Il mal uso di autorizzare con leggi speciali singole autorità locali, per lo più quelle di grandi città, a contrarre prestiti senza l'approvazione di una Autorità centrale e generalmente ammortizzabili in un tempo lunghissimo (60, 80, 100 anni) o talvolta anche a perpetuità, andò (particolarmente nei primi anni del periodo, di cui si tratta) diventando sempre più frequente e contribuì per molta parte al rapido indebitamento delle autorità locali, consentito senza alcun serio controllo. I gravi inconvenienti, che ne derivavano, indussero però entrambe le Camere ad approvare nel 1872 delle risoluzioni *(standing orders)*, in forza delle quali tutti i *private bills*, concernenti autorità sanitarie urbane o rurali, doveano essere comunicati al *Local Government Board*, perchè li esaminasse, e quando quei *bills* contenessero l'autorizzazione di un prestito, dovea essere trasmessa al *select committee* dell'una o dell'altra Camera la relazione fatta in proposito da quel Dicastero. Provvedimenti questi i quali — se non bastarono ad impedire, che in un considerevole numero di casi il Parlamento continuasse a dar potere alle autorità locali di contrarre prestiti per ingenti somme, prescindendo dall'approvazione di una Autorità centrale, prolungando eccessivamente il periodo dell'ammortizzazione od anche non imponendone l'obbligo, — ebbero però una grande utilità. E ciò sovratutto perchè il *Local Government Board* potè ottenere che, a partire dal 1873, la massima parte dei *local Acts*, relativi a prestiti di autorità sanitarie, imponessero loro l'obbligo di rendergli annualmente conto dell'adempimento delle norme con-

cernenti l'ammortizzazione e dessero allo stesso *Local Government Board* il potere di costringere (per mezzo del *writ of mandamus*) le autorità locali, che vi fossero venute meno, all'osservanza di quelle norme. E del pari, se non valse ad impedire che le autorità locali cercassero di ottenere da leggi speciali la facoltà di contrarre prestiti, giovò la legge già citata del 1872, la quale sottopose all'approvazione dell'Autorità centrale la deliberazione presa da un *governing body* di promuovere un *private bill*. Conviene infine avvertire che nel 1883 la Camera dei Comuni determinò con uno *standing order*, che gli Atti locali non avessero da stabilire un periodo di ammortizzazione più lungo di quello consentito dalle leggi sanitarie ossia maggiore di 60 anni.

Il *Local Loans Act*. 1875.

La maggior parte dei prestiti erano contratti dalle autorità locali con privati sovventori, ricorrendo cioè al libero mercato dei capitali, e soltanto per la minor parte erano loro concessi dallo Stato. Per quanto concerne i prestiti della prima specie, è necessario dar notizia delle principali disposizioni di una legge del 1875, che provvide ad estendere ed agevolare le forme ed i modi, con cui le autorità locali potevano ricorrere al credito, ma in pari tempo, nel loro stesso interesse, rafforzò le garanzie dei creditori. — Il *Local Loans Act* del 1875 (38 & 39 Vict. c. 83) determinava che le autorità locali, le quali ne avessero la facoltà in virtù di una legge generale o speciale, potessero contrarre un prestito sia per mezzo di certificati di obbligazione *(debentures)* fruttiferi, nominativi od al portatore, sia con la creazione di un *debenture stock*, con la emissione cioè di un prestito pubblico per obbligazioni, redimibile alla pari, ecc., sia mediante *annuity certificates*, nominativi od al portatore. Il pagamento degli interessi e del capitale dovuto in base a questi vari titoli era garantito

dalle *local rates* o dalle proprietà in essi specificate. Indipendentemente dall'esercizio delle ordinarie azioni giudiziarie, i creditori, se l'autorità locale non pagasse entro ventun giorni dalla scadenza le somme da essa dovute per un importo complessivo non inferiore a L. s. 500, potevano chiedere alla *county court* la nomina di un ricevitore *(receiver)*, il quale avesse da riscuotere le somme dovute (assieme con tutte le spese) esigendo le *rates* (con tutti i poteri dell'autorità debitrice) ovvero con la percezione delle rendite o con la vendita delle proprietà date in garanzia. — All'ammortizzazione del prestito doveva essere provveduto o con la scadenza in ciascun anno di un certo numero di *debentures* o di *annuity certificates* in modo, che mediante una serie di uguali estinzioni parziali tutto il prestito fosse rimborsato entro il periodo di tempo prestabilito, — o con la destinazione annua di una somma fissa per la redenzione di una parte del prestito — o con la creazione di un fondo di ammortizzazione *(sinking fund)*, alimentato in tale misura da uguali versamenti annuali o semestrali, che col cumulo degli interessi composti bastasse per l'estinzione del prestito entro il termine prestabilito. L'amministrazione del *sinking fund* era soggetta alla sorveglianza del *Local Government Board*, al quale ne dovea essere inviato annualmente il conto, con la indicazione degli investimenti fatti, e che, ove riscontrasse delle irregolarità nei versamenti o negli investimenti, avea autorità di fare le opportune ordinanze e di ricorrere al mezzo del *mandamus* per imporne l'esecuzione all'autorità locale.

I prestiti fatti dallo Stato alle autorità locali.

Quanto ai prestiti concessi dallo Stato alle autorità locali, già se ne è indicata l'origine e, affinchè ne risultasse chiaro il concetto, si è anche seguìto per un certo tempo l'ordine delle varie leggi, che aveano man

mano destinate a quello scopo somme assai considerevoli. Sarebbe inutile continuare a far cenno di tutte le leggi consimili, che furono approvate nel presente periodo come, per citarne una, il *Public Works Loans Act*, 1874 (37 Vict. c. 9), che autorizzava l'anticipazione dal *Consolidated Fund* di un milione e mezzo di sterline per mettere in grado i *Loan Commissioners* di far prestiti agli *school boards*. Sembra miglior partito dar notizia solamente delle disposizioni legislative di carattere organico e, per quanto riguarda l'entità dei prestiti concessi, riassumere poi la loro situazione nel 1884.

Le autorità locali ricorrevano volentieri ai prestiti di Stato, perchè i Commissarî non richiedevano garanzie così severe come il capitale privato, prestavano il danaro ad un saggio più mite di interesse, si comportavano con minor durezza nel caso di ritardo nei pagamenti. Non mancavano inoltre esempî di autorità locali, che aveano visto rimesso il loro debito con un *warrant* della *Treasury*, dacchè questa esercitava, anche rispetto ai prestiti locali, il suo potere di cancellare i cattivi crediti, e non si poteva certo darle torto se non conservava sui suoi libri delle attività di assai dubbia esazione. Ma quegli esempî lusingavano le autorità locali a ritenere che, dopo ottenuti i prestiti dallo Stato, quando le garanzie offerte avessero da venir meno od il peso della restituzione avesse da diventare troppo gravoso, esse avrebbero potuto implorare un condono parziale o totale del loro debito con ben miglior successo, che non avrebbero potuto implorarlo da privati sovventori. Tanto più che, specialmente rispetto ai prestiti contratti per scopi sanitarî, le autorità locali potevano affermare di essere state spinte ed incoraggiate alla spesa dallo Stato.

Il *Public Works Loans Act*, 1875.

Così stando le cose, non può sorprendere che parecchi

dei prestiti accordati dai *Commissioners* cadessero in sofferenza, ed a rimediarvi fu approvato nel 1875 un *Public Works Loans Act* (38 & 39 Vict. c. 89), che riformò tutto l'organismo dei prestiti concessi dallo Stato. Quella legge creava un corpo di appositi commissarî, chiamati i *Public Works Loan Commissioners,* che aveano da essere nominati con un Atto del Parlamento e duravano in carica il tempo determinato dallo stesso Atto ed in mancanza di tale designazione cinque anni. Ai suddetti *Commissioners* spettava di accordare prestiti per tutti gli oggetti, per cui ne avesse data facoltà un Atto del Parlamento, ed a quegli oggetti venivano aggiunte la costruzione, la ricostruzione, l'ampliamento, ecc. di *police stations* e di ufficî giudiziarî, che le *quarter sessions* delle contee ed i *town councils* avessero da imprendere. Nel considerare la convenienza di concedere un prestito, i *Commissioners* doveano assicurarsi, che fossero sufficienti le garanzie del rimborso, e decidere se le opere, per cui era richiesto il prestito, avessero tale carattere di pubblica utilità da giustificare il prestito di danaro pubblico, avuto riguardo al montare dei fondi messi dal Parlamento a disposizione degli stessi *Commissioners.* Il periodo dell'ammortizzazione dovea essere quello determinato dalla legge, che autorizzava il prestito e, mancando tale determinazione, non poteva essere superiore a vent'anni. Prima di fare qualsiasi anticipazione di danaro, i *Commissioners* doveano prendere quelle garanzie pel pagamento del capitale e degli interessi, che fossero determinate dalla legge, in virtù della quale era concesso il prestito, ed in difetto di questa determinazione doveano prendere garanzia su proprietà (sotto la quale espressione venivano compresi anche *tolls, dues, rents,* ecc.) o su *rates* ed insieme esigere una garanzia personale, a meno che non stimassero sufficiente quella

offerta dalle proprietà o dalle *rates*. — Mancando il debitore al pagamento alle epoche stabilite, i *Loan Commissioners*, senza pregiudizio di ogni altro rimedio, potevano. per esigere la somma dovuta, se il prestito era garantito da proprietà prenderne possesso, riscuoterne le rendite, affittarle, venderle, ipotecarle, e se il prestito era garantito da *rates*, potevano, dopo aver notificato tale loro intendimento, esercitare gli stessi diritti, che avea l'autorità debitrice, di imporre e percepire le *rates*: contro il mallevadore poi i *Commissioners* aveano facoltà di esperire la speciale procedura stabilita per i debiti verso la Corona. Relativamente alle somme dovute, non poteva aver luogo alcun componimento od alcuna remissione se non per autorità di un Atto del Parlamento. Però la *Treasury*, su raccomandazione dei *Public Works Loan Commissioners*, poteva sospendere, per un tempo non superiore a cinque anni, il pagamento delle rate di interesse e di capitale dovute per un prestito concesso per una determinata opera, fissando opportune condizioni per il suo compimento o miglioramento: poteva altresì venir prolungato il periodo fissato per l'ammortizzazione, quando fosse più breve di quello consentito dalla legge, od altrimenti, quando fosse minore di vent'anni. — Ogniqualvolta i *Commissioners* concedessero un prestito per un determinato scopo verso garanzia delle *rates*, il *Local Government Board* avea dovere di accertare, con facoltà di farlo in quel modo che ritenesse necessario, se il prestito fosse effettivamente impiegato a quello scopo.

Opportunità di altri provvedimenti.

Queste le principali disposizioni dell'Atto del 1875, il quale ebbe in mira che i prestiti fossero solidamente garantiti, armò i *Commissioners* di efficaci poteri esecutivi, sottopose, nella maggior parte dei casi, l'erogazione delle somme mutuate ad una severa sorveglianza

del *Local Government Board* e confidò che, riservata al Parlamento la facoltà di approvare componimenti e condoni, questi non sarebbero stati concessi se non in casi affatto eccezionali, giacchè l'interesse di ogni altra località si sarebbe levato contro quella, che richiedesse una remissione totale o parziale. Ma i provvedimenti adottati dalla legge del 1875 non si dimostrarono in pratica sufficienti ad impedire in modo assoluto i cattivi prestiti, e ciò avvenne molto meno per colpa dei *Public Works Loan Commissioners*, che per le pressioni esercitate sopra di essi dai vari Dicasteri interessati per ragione di competenza nelle opere, per cui venivano richiesti i prestiti (come, ad es., il *Board of Trade* per i porti), e per effetto degli Atti speciali del Parlamento, che autorizzavano o addirittura imponevano la concessione di prestiti a singole autorità locali per determinate opere. E del tutto fallì poi la speranza che il Parlamento, il quale si riteneva meno accessibile alle influenze della *Treasury* ed il quale dovea pubblicamente discuterne, non avrebbe sanzionata la remissione di debiti locali, se non in rarissimi casi: già nel 1877 (40 & 41 Vict. c. 32), nel 1879 (42 & 43 Vict. c. 35) e così negli anni successivi il Parlamento approvò leggi, che per l'appunto concedevano condoni.

Per apportare almeno un parziale rimedio ai gravi inconvenienti, che si verificavano nel sistema dei prestiti concessi dallo Stato alle autorità locali, il legislatore s'indusse a fare altri provvedimenti. Nel 1878 una legge (41 Vict. c. 18) stabilì che, quando il *Local Government Board* ritenesse che tutto o parte del danaro dato a prestito dai *Public Works Loan Commissioners* non fosse stato impiegato per lo scopo, per il quale era stato concesso, esso avesse potere di ordinare all'autorità locale, che una eguale somma di danaro fosse impie-

gata a quello scopo ovvero immediatamente rimborsata ai suddetti *Commissioners*. Più importanti disposizioni furono approvate nel 1879 (42 & 43 Vict. c. 77). Con l'intendimento di far che lo Stato avesse modo di compensarsi delle spese e delle perdite inerenti al servizio dei prestiti locali, venne stabilito che, quando una legge qualsiasi autorizzasse la concessione di un prestito ad un saggio di interesse minore del 5 per 100, l'interesse del prestito dovesse, nonostante tale disposizione, essere determinato in una cifra comprensiva di quella consentita dalla legge e di quell'altra che, a giudizio dei *Commissioners of the Treasury*, fosse necessaria, perchè i prestiti potessero essere concessi senza perdita per lo Scacchiere. Inoltre venne vietato ai *Loan Commissioners* di dare a prestito in un anno allo stesso mutuatario più di L. s. 100 mila. Merita poi di essere incidentalmente riferito, che la legge del 1879 autorizzò la concessione di prestiti a compagnie, società od associazioni fondate allo scopo di costrurre o migliorare abitazioni per le classi lavoratrici, a condizione che il saggio dell'interesse non fosse inferiore al 3.50 per 100 e che il prestito avesse da essere rimborsato al massimo entro 15 anni.

Neanche la legge del 1879 bastò a far cessare del tutto gli abusi lamentati e, come si dirà in seguito. altri provvedimenti furono stimati necessari. Frattanto conviene dar conto della gestione dei prestiti concessi dallo Stato, riportando alcune cifre dalla Relazione dei *Public Works Loan Commissioners* per l'anno 1884-85.

Dati statistici relativi ai prestiti concessi dallo Stato.

La somma complessiva dei prestiti concessi da quei *Commissioners* fino al 31 marzo 1885 ammontava a L. s. 52,800,639 circa, di cui poco più che 6 milioni si riferivano all'Irlanda, alle Colonie, all'isola di Man ed il resto alla Gran Brettagna. Erano state date a pre-

stito ai *local boards (of health)* L. s. 1,234 mila; per cimiteri L. s. 901 mila; in base agli Atti relativi alle abitazioni delle classi lavoratrici L. s. 2,700 mila; per oggetti sanitarî (in Inghilterra) L. s. 8,875 mila; agli *school boards* (in Inghilterra) L. s. 13,181 mila; per le *workhouses* L. s. 3,947 mila; per canali, fiumi e opere di drenaggio L. s. 1,735 mila; per porti, docks e moli L. s. 779 mila, ecc., ecc. Sull' anzidetta somma di L. s. 52,800,639 (di cui L. s. 1,119 mila erano state date a prestito nel 1884-85) erano state restituite fino al 31 marzo 1885 L. s. 22,550,804 (di cui L. s. 1,195,436 nel 1884-85); — erano state condonate o cancellate *(remitted or written off)* L. s. 1,827,664 (di cui però L. s. 1,370,534 riguardavano le *union workhouses* dell'Irlanda); — rimanevano ancora dovute L. s. 28,422,168, di cui L. s. 448,743 per arretrati. Delle dette L. s. 28,422,168, L. s. 20 mila erano mutuate ad un saggio d'interesse del 3 per 100; L. s. 1,271,543 del 3 $^1/_4$; L. s. 17,484,013 del 3 $^1/_2$; L. s. 4,203,240 del 3 $^3/_4$; L. s. 3,683,582 del 4; L. s. 1,170,315 del 4 $^1/_2$; L. s. 609,438 del 5.

LIBRO SESTO

L'epoca presente.

Capitolo I.

Condizioni generali.

§ 92.

Gli impulsi all'evoluzione democratica.

Dalle riforme compiute con i successivi allargamenti del suffragio e con la nuova assegnazione dei seggi della Camera dei Comuni, dalle mutazioni introdotte nei costumi e nei procedimenti elettorali la Costituzione politica era stata profondamente trasformata in senso democratico; ed all'opinione pubblica, che per la diffusione dell'istruzione, per la moltiplicazione ed il buon mercato dei giornali, per l'agevolezza e la rapidità dei mezzi di comunicazione emanava ormai anche dai più bassi strati sociali, era stato dato così diretto e largo adito per influire sulla cosa pubblica, che alla stessa Camera dei Comuni, in ragione appunto della sua più estesa base rappresentativa, era più che mai reso difficile di seguire una linea di condotta propria, indipendente da quella tracciatale dalla pubblica opinione. In pari tempo diventava sempre maggiore la preponderanza della popo-

lazione urbana su quella rurale: supposto che la popolazione dei distretti sanitarî urbani fosse urbana e quella rimanente fosse rurale, il censimento del 1891 determinava la popolazione urbana in 20,802,770 abit., la popolazione rurale in 8,198,248 abit.: rispettivamente il 71.7 ed il 28.3 della popolazione totale dell' Inghilterra, con un aumento nel decennio 1881-91 del 15.3 per 100 rispetto alla prima e del 3.4 rispetto alla seconda. Sotto questo riguardo, in confronto del tempo in cui le proporzioni erano inverse, era avvenuto un vero rivolgimento sociale, le cui conseguenze non potevano non ripercuotersi sul carattere nazionale, scemandone quella reverenza per le istituzioni esistenti, quella tolleranza per le loro anomalie, quella repugnanza ai mutamenti organici, che erano state qualità essenziali di una popolazione prevalentemente agricola. E poichè (come ben fu detto) un movimento febbrile vi fa battere più rapidamente il polso politico, dalle agglomerazioni urbane, costituenti ormai la parte maggiore del paese, dovea venire una spinta sempre più vigorosa all'esplicazione democratica della vita pubblica.

I correttivi delle riforme nella costituzione politica.

Trasferita la numerica supremazia elettorale dalle classi possidenti alle classi lavoratrici, — abbassato per conseguenza il livello intellettuale del corpo elettorale, — scemato l'ascendente della Corona e ben più quello della Camera dei Lords, divenuta quanto più diversa da quella dei Comuni, tanto meno capace di resisterle e precisamente solo per determinare un appello al paese, — cresciuta invece la preponderanza politica dei Comuni, — reso maggiore l'indebolimento del potere esecutivo, avrebbero dovuto straordinariamente aumentare le difficoltà del reggimento parlamentare. Ma sinora gli effetti di quei profondi mutamenti furono assai meno intensi di quelli che erano stati presagiti, e si evitò il pericolo che la

direzione della politica governativa cadesse nelle mani di instabili maggioranze accessibili agli squilibri delle passioni popolari. Questo risultato è dovuto non soltanto alla mirabile educazione politica del popolo inglese, al suo buon senso, alle sue speciali tendenze mentali, alla sua moderazione anche nei periodi di maggiore eccitamento, al suo attaccamento alle tradizioni — qualità queste ultime che, se (come si disse poc'anzi) ebbero a diminuire, pur ancora sussistono in notevole grado, — ma altresì al fatto, che le classi popolari (come suole avvenire) ottennero il diritto elettorale prima che avessero nelle stesse loro file le persone adatte a rappresentarle, ed ancora più alla preminenza, che le classi sociali superiori seppero mantenere. Certamente forti del prestigio ad esse derivante da una secolare struttura sociale, che l'evoluzione andava trasformando, ma che la rivoluzione non aveva mai infranta, l'aristocrazia e la *gentry* conservarono per virtù d'influenza morale grandissima parte di quell'ascendente nella vita pubblica, che prima traevano dalla base ristretta della Costituzione politica, dall'essere loro riservati tutti gli uffici importanti del governo locale, ecc. E quell'influenza morale — più che per la posizione sociale ed economica — esse si trovarono in grado di esercitare sia per la volonterosa attività, la squisita capacità, l'alto senso di responsabilità, che portano nella partecipazione alla vita pubblica generale e locale, sia per la loro larga e liberale coscienza dei bisogni e delle aspirazioni dell'epoca presente. Coscienza, la quale valse a far sì che le classi superiori, ora promovendole, ora indirizzandole, ora temperandole, non fossero soverchiate o gittate da banda dalle correnti progressiste dell'epoca nuova.

Le aspirazioni di riforma rivolte al miglioramento sociale.

Queste correnti non aveano più per principale obbietto grandi riforme politiche e quindi si volgevano con

maggior foga verso il miglioramento sociale: ormai ottenuta in via generale l'abolizione dei privilegî e delle incapacità, le aspirazioni si doveano e si devono concentrare in una graduale riforma delle istituzioni pubbliche generali e locali, che le indirizzi a promovere con maggiore efficacia, con più effettiva sincerità, con più razionali procedimenti il maggior bene del massimo numero.

La prosperità economica condizione essenziale del miglioramento sociale

Senza dubbio era stato assai rilevante il miglioramento sociale già conseguito (come si è in varî luoghi accennato) prima dell'ultima riforma parlamentare. Precipuo fattore ne era stato il gigantesco aumento della ricchezza nazionale, senza cui ben scarsa avrebbe potuto essere l'influenza delle istituzioni e delle leggi, di cui si è discorso. E nell'epoca nuovissima altri passi poterono essere fatti sulla via del miglioramento sociale, dacchè non vi mancò la condizione essenziale riposta nella prosperità economica.

§ 93.

La potenza economica dell'Inghilterra.

L'enorme accumulazione di capitali ed i loro fruttiferi investimenti all'estero; — la grandiosità degl'impianti commerciali ed industriali, di molti dei quali la spesa era già ammortizzata dalla larghezza di precedenti guadagni; — la vastità dell'impero coloniale ogni giorno più fiorente; — la potenza della marineria mercantile; — la massa delle relazioni e delle clientele commerciali sparse in tutto il mondo; — le fonti sempre vive della ricchezza mineraria del paese — questi ed altri fatti, continuando ad associarsi ad un ardito spirito di intraprendenza, ad una tenace attività di lavoro rendevano, come rendono, possibili ulteriori progressi dell'economia nazionale. Nel

1897 l'Impero Britannico si estendeva sopra 11,500 mila miglia quadrate con una popolazione di oltre 400 milioni: esso comprendeva pertanto la quinta parte del mondo abitato e l'estensione dei possedimenti coloniali era 91 volte maggiore di quella della Madrepatria. Le importazioni del Regno Unito da L. s. 370,967,955 e L. s. 271,474,308, in totale L. s. 642,442,263 nel 1885, salivano nel 1897 rispettivamente a L. s. 451,028,960 ed a L. s. 294,174,118, in totale L. s. 745,203,078; e si noti che il progressivo ribasso dei prezzi (rappresentato per varî gruppi di articoli presi come indici da un valore medio di 67 nel decennio 1888-97, di 68 nel 1892, di 63 nel 1894, di 61 nel 1896, di 62 nel 1897, mentre era di 79 nel decennio 1878-87, in paragone di 100 in quello 1867-77) rendeva l'effettivo aumento nel volume del commercio superiore a quello apparente dal raffronto dei valori. La marineria mercantile del Regno Unito da 7,242,216 tonnellate nel 1883 (di cui 3,513,948 per le navi a vela e 3,728,268 per quelle a vapore) cresceva nel 1888 a t. 7,464,167, nel 1892 a t. 8,644,754, nel 1897 a t. 8,953,171 (di cui 2,589,570 per le navi a vela e 6,363,601 per quelle a vapore). La rete ferroviaria, che era di 15,537 miglia nel 1878 e di 17,933 nel 1880, ne comprendeva nel 1897 ben 21,433 (di cui 14,818 nell'Inghilterra) con un prodotto di L. s. 93,737,054 contro L. s. 65,491,625 nel 1880. Nelle industrie tessili il numero dei fusi era nel 1890 di 53,641,062 (di cui più che 50 milioni in Inghilterra), quello dei telai di 822,489 (di cui più che 700 mila in Inghilterra), quello degli operai di 1,184,631 (di cui 858 mila in Inghilterra), con un aumento di circa 561 mila fusi, di 49 mila telai e di poco meno che 49 mila operai rispetto al 1885. La produzione delle miniere di carbone e di metalli da circa 164 mila tonnellate nel 1883 (con un va-

lore sui luoghi di produzione di 70 milioni di L. s.) sorpassava nel 1897 tonnellate 202 mila (con un valore di 82 milioni circa).

Minore rapidità del progresso economico.

Ma, se anche le poche cifre, che si sono citate in via puramente dimostrativa, bastano a delineare la meravigliosa potenza economica dell'Inghilterra in questi ultimi anni, va però tenuto presente che, per le cause già accennate discorrendo del periodo antecedente, il progresso dell'economia nazionale continuava e continua a non essere più così rapido come era stato un tempo. Il prolungarsi dello stato di pace ed un meraviglioso svolgimento delle applicazioni industriali, della produzione mineraria ecc. andarono e vanno scemando, sebbene sia ancora grande, la distanza fra altre nazioni e l'Inghilterra, dove talvolta (a non dire di altre cause) una soverchia elevazione dei salari dovuta all'azione delle *trade unions* e la ricorrenza di scioperi prolungati posero qualche industria in condizione di inferiorità nella concorrenza con la produzione straniera. E poichè, come si è detto altrove, le nazioni rivali poterono conseguire un alto sviluppo industriale adottando una politica doganale più o meno protezionista e vi persistono, l'opinione pubblica inglese continua a dubitare che le dottrine del libero scambio siano state formulate e siano applicate con soverchia larghezza e che possa esserne opportuna qualche modificazione oggi, che l'Inghilterra non ha più quel monopolio di fatto nelle industrie tessili, nella produzione del ferro, dell'acciaio, ecc., che le grandi scoperte della fine del secolo scorso aveano contribuito ad assicurarle. Nè finora le speranze di una unione doganale con le Colonie sembrano prossime a realizzarsi, dacchè queste sono naturalmente sollecite del proprio sviluppo industriale e non sono disposte a pagare di più le merci, che debbono importare, solo perchè

made in England. Pertanto l'Inghilterra si trova indotta a fidare per il mantenimento del suo primato, più che in una *Imperial Federation*, in uno spirito d'intraprendenza ancora più energico e coordinato, in un progresso più vivo dell'educazione industriale, in un maggiore adattamento alle esigenze ed ai gusti dei consumatori, in una più sollecita cura della sua clientela commerciale.

Periodi di depressione.

D'altra parte anche nel tempo, di cui si sta ragionando, si verificarono periodicamente quelle fluttuazioni fra attività e depressione commerciale, la cui ricorrenza non può sorprendere chi consideri la smisurata moltiplicità e varietà dei bisogni moderni, la meravigliosa divisione del lavoro nell'epoca attuale, la frequente ripercussione sopra un mercato mondiale, quale è quello inglese, delle variazioni nelle condizioni di altri paesi. La depressione dura non di rado parecchi anni, talvolta è generale, talvolta non colpisce alcuni rami dell'industria e, sebbene ne siano una fatale conseguenza la riduzione dei salari e l'aumento del numero dei disoccupati, vi è per lo più una tendenza ad esagerarne la portata, a rappresentare completa la cessazione dei profitti industriali e generali la sofferenza ed il malcontento delle classi operaie, mentre in fatto si ebbe spesso a constatare che la disoccupazione era relativamente aumentata di poco, che vi era stato un trasferimento di mano di opera da una industria ad un'altra e che il consumo di articoli non indispensabili, ma di uso generale (come il tè, lo zucchero, il tabacco) avea continuato a crescere. La severa depressione del 1884-85 durò fino al 1887, poscia le condizioni tornarono a migliorare ed il 1889 ed il 1890 furono annate di grande attività commerciale: nel 1891, mentre (come si dirà) non solo perdurava, ma cresceva l'intensità della crisi agraria, cominciò un altro periodo di depressione, a cui pose fine nella se-

conda metà del 1895 una ripresa abbastanza vivace, che continuò nel 1896 e nel 1897.

§ 94.

Miglioramento progressivo della condizione delle classi lavoratrici.

Nonostante quei periodi di depressione e nonostante la persistenza della crisi agraria, la prosperità nazionale ed il benessere della società inglese continuarono non soltanto a crescere in via assoluta, ma a diffondersi sempre più largamente, ed invero apparisce fondato ritenere che, in generale, le classi operaie abbiano in proporzione guadagnato più delle classi capitaliste. Le condizioni della massa della popolazione migliorarono continuamente; il suo tenore di vita si andò sempre più elevando; i suoi bisogni di alimentazione, di vestiario, di abitazione, di istruzione, di ricreazione del corpo e dello spirito ottennero una soddisfazione sempre meno insufficiente; crebbero meravigliosamente le provvidenze per la sua preservazione dalle malattie, i mezzi per curarle, ecc. Ed a meglio far presente il progresso generale della condizione delle classi lavoratrici giova accennare alcuni fatti, con la scorta sovratutto del *Final Report* presentato nel 1894 da una *Royal Commission on Labour*, nominata nel 1891 per esaminare le relazioni fra padroni ed operai e le condizioni del lavoro.

Per quanto siano da accogliersi con cautela gli stessi dati ufficiali relativi ai salarî delle classi lavoratrici, dati che non comprendono gli operai senza regolare occupazione e quelli impiegati nei piccoli laboratorî, e per quanto sia impossibile un esatto raffronto fra periodi diversi, — pure è fuori di dubbio che, nella grande maggioranza delle industrie, il tasso delle mercedi, se non

andò aumentando così rapidamente come era aumentato durante più di un ventennio dopo la metà del secolo, non ebbe sinora interrotto il suo movimento ascendente. In pari tempo continuò una lenta, ma costante riduzione delle ore del lavoro. E la potenzialità d'acquisto dei salari continuò ad aumentare in ragione della progressiva discesa dei prezzi. Vero è che d'altra parte, specialmente nelle grandi città, il fitto delle abitazioni non cessò di crescere: ma l'aumento, anche nei casi più notevoli, non giunse ad assorbire se non una parte dei vantaggi economici conseguiti sotto altri riguardi dalle classi lavoratrici; fu, in generale, giustificato da un sostanziale miglioramento delle loro abitazioni; ed in moltissimi luoghi il buon mercato e la comodità dei trasporti, specialmente grazie ai *tramways*, permisero agli operai di andare ad abitare, verso un modico fitto, lontano dai centri cittadini. — Si verificò inoltre un graduale mutamento nella distribuzione della popolazione lavoratrice fra le varie industrie, il quale portò una diminuzione nel numero delle persone impiegate nei lavori meno retribuiti ed un aumento nel numero delle persone occupate nei lavori meglio retribuiti: spostamento questo, di cui l'esempio più notevole è costituito dal fatto che, mentre mezzo secolo fa una metà della popolazione lavoratrice era impiegata con tenui mercedi nell'agricoltura, oggi soltanto un quinto vi è addetto. — Merita infine di essere ricordato che, anche per effetto della politica del libero scambio, la legislazione fiscale andò prestando sempre più larga osservanza al principio della esenzione da tasse di tutti gli articoli di prima necessità, ed il tè, il caffè, il tabacco, la birra, l'alcool sono i soli articoli di consumo generale, ma non indispensabile, che ne siano colpiti: l'*income tax*, la principale imposta diretta dello Stato, — grazie alla esenzione dei

redditi inferiori a L. s. 150, in base al *Customs and Inland Revenue Act* del 1876, ed a L. s. 160, in base al *Finance Act* del 1894 — non gravava, come non grava, sui salarî delle classi lavoratrici; la nuova tassa sulle successioni ereditarie, l'*estate duty* disciplinato dal *Finance Act* del 1894 non soltanto non colpisce, come non erano colpite prima, le sostanze non superiori a L. s. 100, ma è applicato con una ragione degressiva (dall'8 per 100, quando il valore della massa ereditaria supera un milione all'1 per 100, quando sta fra 100 e 500 L. s.). E mentre quelle classi pagano, in complesso, una ben minor somma di imposte e di tasse che in passato, è grandissimo l'aumento delle pubbliche spese per servizî, che tornano ad esse particolarmente vantaggiosi, come quelli dell'istruzione primaria e della sanità pubblica. Ad esempio, furono ingenti le spese fatte nei centri urbani per gli scopi del risanamento, e specialmente negli ultimi anni buon numero di amministrazioni municipali andarono applicando con grande zelo le leggi relative alle abitazioni delle classi operaie, richiedendo all'uopo anche poteri addizionali dal Parlamento e spesso rinunciando all'idea di realizzare una entrata, che valesse a compensare gli oneri per gli interessi e l'ammortizzazione delle somme spese.

Certamente nel valutare il miglioramento della condizione delle classi lavoratrici, conviene tener conto dell'aumento sopravvenuto nei loro bisogni. La civiltà moderna, — grazie alla straordinaria agevolezza delle comunicazioni di ogni sorta, allo sviluppo dell'istruzione pubblica, alla larghissima diffusione della lettura a buon mercato, all'eccitamento delle sensazioni ed al fermento delle idee determinati dalle agglomerazioni urbane di tanto cresciute, all'espansione meravigliosa dello spirito di associazione, alla vigorosa coscienza, acquistata dai

lavoratori, dei diritti, degli interessi e della forza della loro classe — è andata e va estendendo e rendendo intense le loro aspirazioni. E questo stimolo incessante dei desideri, che ove diventi eccessivo costituisce un pericolo sociale, ma che è leva possente dell'umano progresso, oscura agli operai la visione del miglioramento conseguito. Ma, sebbene gli strati inferiori della massa lavoratrice ne abbiano meno profittato e sebbene specialmente nelle maggiori città, per quanto diminuiti di numero, vi siano tuttora non pochi individui, i quali si dibattono in uno stato che rasenta l'inedia, quel miglioramento è in complesso assai rilevante, e fra molte ne sono prove indirette la diminuzione del pauperismo, di cui si farà cenno in altro luogo, e la diminuzione della mortalità, rispetto alla quale conviene riportare qui qualche cifra. La mortalità media annua, che in Inghilterra nel trentennio 1841-70 era rimasta stazionaria e corrispondendo al 22.35 per 1000 rendeva la durata media della vita per i maschi di anni 39.9, per le femmine di anni 41.9, cominciò a discendere nel decennio 1871-80 a 21.27, cosicchè la durata della vita fu rispettivamente elevata ad anni 41.4 e 44.6, e diminuì ancora più notevolmente ossia fino a 19.08 per mille (20.3 nei distretti urbani, 17.3 in quelli rurali) nel decennio 1881-90, rimanendo pertanto aumentata la durata della vita ad anni 43.7 pei maschi e 47.2 per le femmine. Tale progressiva diminuzione nella media della mortalità, che continuò anche negli ultimi anni (1891 = 20.2; 1892 = 19.0; 1893 = 19.2; 1894 = 16.6; 1895 = 18.7; 1896 = 17.1; 1897 = 17.5 ossia 18.2 per i distretti urbani e 15.8 per quelli rurali), fu dovuta principalmente alla legislazione sanitaria, come lo dimostra il fatto che la diminuzione si verificò specialmente rispetto a quelle malattie, sulle quali hanno maggiore influenza le condizioni sanitarie generali.

Diminuzione del pauperismo e della mortalità.

Come in passato, assieme con le altre cause, contribuirono al miglioramento della condizione delle classi operaie industriali o ne resero più esteso ed intenso il beneficio sia gli sforzi di quelle stesse classi, sia l'opera diretta del legislatore.

Sviluppo delle associazioni operaie.

Quanto al primo di tali fattori, meritano profonda ammirazione la *self-reliance*, il *self-help* di un grandissimo numero di operai, i quali facendo un forte assegnamento sopra sè stessi trassero da sè stessi il primo aiuto per il miglioramento del loro stato. E combinando la loro capacità di *self-help* con la tendenza all'azione associata essi diedero un gigantesco sviluppo alle *benefit societies*, a quelle svariate associazioni, di cui si è fatto cenno altrove e che o praticano il mutuo soccorso (come le *friendly societies* e la maggior parte delle *tradeunions*) e grazie all'aumento delle abitudini e dei mezzi di risparmio mettono gli operai in grado di garantirsi contro le eventualità disgraziate della vita (malattie, infortuni, disoccupazione, vecchiaia) o, come le società cooperative di consumo, dànno loro modo di provvedere ai bisogni della sussistenza al miglior mercato possibile o, come le *building societies*, agevolano ad essi l'acquisto della proprietà della casa di abitazione, ecc., ecc. Nè meno energica fu l'azione spiegata dalle classi operaie dibattendo le condizioni della prestazione della mano d'opera, per difendere ed anzi migliorare il loro *standard of life*, il loro tenore di vita, di fronte all'avidità di guadagno dei padroni ed alla pressione dei consumatori aspiranti a godere di una progressiva diminuzione di prezzi. Organo precipuo della lotta furono le *trade unions*, i cui membri non superavano il milione e mezzo ed erano forse appena il 20 per 100 degli operai maschi di età maggiore, ma la cui forza era determinata dal fatto che esse

comprendevano in parecchie industrie ed in parecchi distretti di grande industria la grande maggioranza degli operai e che negli ultimi anni si andò manifestando più decisamente la tendenza all'*amalgamation* di *trade unions* ed alla loro federazione sia in uno stesso, sia in differenti rami d'industria. Nella difesa dei loro interessi le classi operaie continuarono a ricorrere di tratto in tratto agli scioperi, di cui alcuni furono grandiosi come quello dei minatori di carbone nel 1893 e degli *engineers* (operai meccanici) nel 1898. Ed in parecchi scioperi non mancarono certamente le intimidazioni, praticate sovratutto col sistema del *picketing* (per mezzo cioè di picchetti di *trade unionists* che pretendono di fare un servizio di informazioni, ma spesso esercitano la violenza), nè pochi furono i lamenti che la *conspiracy law* non fosse fatta rigorosamente osservare a tutela della libertà del lavoro.

La legislazione sul lavoro.

Passando ora a dire dell' opera legislativa in ordine al miglioramento della condizione degli operai, conviene premettere che nell'opinione pubblica continuò lenta, ma tenace la rivolta contro i dettami di quella scuola economica individualista ed astensionista, che avea pretesa la più ampia libertà per il giuoco degli interessi individuali. E pertanto nelle leggi recenti si affermò maggiormente la reazione in favore di una ingerenza dello Stato (sotto la quale espressione va compresa l'azione di qualsiasi pubblica autorità), diretta a tutelare le classi sociali inferiori ed a promoverne gli interessi.

Factory and Workshop Acts.

Alcune leggi, principalmente quelle del 1891 (54 & 55 Vict. c. 75) e del 1895 (58 & 59 Vict. c. 37) andarono estendendo (come per es. ai *docks* ed alle lavanderie), sviluppando e completando quei *Factory and Workshop Acts*, i quali — senza che, in complesso, abbiano cagionato un danno ingiustificato alle classi capitaliste hanno portato un inestimabile beneficio a quelle lavo-

ratrici, esercitano presentemente la loro diretta tutela sopra più di quattro milioni di operai, mentre nel 1835 ne proteggevano circa 350 mila, ed hanno notevolmente contribuito a temperare l'asprezza delle relazioni fra capitale e lavoro. Eccederebbe i limiti dell'opera presente l'indicazione anche soltanto sommaria di quelle svariate disposizioni legislative, di cui parecchie assai importanti, come ad es. la straordinaria estensione dei poteri attribuiti agli ispettori ed al Segretario di Stato (per l'Interno) relativamente alla imposizione di *special rules*, ossia di speciali prescrizioni dirette a tutelare in singole fabbriche o *workshops* sia la sicurezza personale, sia la salute degli operai. Ma due punti meritano particolare attenzione. — In primo luogo, fu assai considerevole l' estensione dalla regolamentazione rispetto ai *workshops*, compresi anche quelli domestici, nei quali cioè lavorano persone della stessa famiglia; ed a ciò il legislatore fu indotto dall'essersi la pubblica opinione profondamente impressionata delle sofferenze e dei pregiudizî cagionati a migliaia e migliaia di poveri operai dal cosidetto *sweating system* ossia dalla eccessiva durata del lavoro, dalla scarsissima retribuzione e dalle deplorevoli condizioni sanitarie, che specialmente nelle grandi città erano abituali in parecchi rami d' industria (manifattura di abiti, di biancheria, di calzature, ecc.), dove il lavoro vien fatto non in grandi fabbriche, ma in piccoli laboratori o nelle case degli operai.

Reintegrazione della sorveglianza delle autorità locali sui *workshops*.

In secondo luogo va notato, che il succitato *Factory and Workshop Act* del 1891 diede nuovamente alle autorità sanitarie locali la sorveglianza sui *workshops*. Tutti i poteri degli ispettori governativi in ordine alle disposizioni relative alla nettezza, alla ventilazione, alla capacità cubica dei locali, alla lavatura con acqua di calce, ecc., ecc. dei *workshops*, furono trasferiti a quelle

autorità, dando però potere al Segretario di Stato di ordinare ad un ispettore di fare quanto fosse necessario per assicurare l'osservanza di quelle disposizioni, quando ritenesse che non fossero osservate. E d'altra parte fu estesa anche ai *workshops*, in cui non fossero impiegate donne, *young persons* o fanciulli, la prescrizione, già citata, del *Factory and Workshop Act* del 1878, in forza della quale, allorchè l'ispettore rilevasse una contravvenzione alle prescrizioni stabilite dai *Public Health Acts*, dovea darne notizia all'autorità sanitaria competente. Venne però aggiunto, che nel caso, in cui entro un tempo ragionevole (determinato in un mese dalla legge succitata del 1895) dalla notificazione l'autorità sanitaria non provvedesse, l'ispettore avesse facoltà di provvedere valendosi di tutti i poteri dell'autorità sanitaria e salvo ad ottenere da questa il rimborso delle spese, che non potessero essere ricuperate da altre persone. — La ragione principale, che determinò la reintegrazione delle attribuzioni delle autorità sanitarie locali relativamente ai *workshops*, fu l'aumento continuo dei còmpiti spettanti agli ispettori governativi, cosicchè non poteva attendersene una più estesa sorveglianza sui *workshops* senza accrescere notevolmente il loro numero. Ma, se la cooperazione richiesta dal legislatore alle autorità sanitarie locali risparmia una maggiore spesa per il servizio degli ispettori, è ragionevole il dubbio che quelle autorità possano adempiere i nuovi delicati doveri loro imposti, con la stessa indipendenza ed imparzialità, con cui quei funzionari dello Stato hanno dimostrato di saper adempiere i loro; e d'altro lato, mentre — tenuto conto delle grandissime difficoltà che s'incontrano in pratica — le autorità sanitarie urbane hanno dato prova di capacità e di zelo anche nella sorveglianza dei *workshops*, in generale non può dirsi altrettanto per quelle rurali.

cosicchè, malgrado la funzione integratrice attribuita alle autorità dello Stato, le prescrizioni della legge sono ancora lungi dall'avere una completa e rigorosa osservanza.

Shop Hours Acts, leggi sulle miniere, *Workmen's Compensation Act*, *Truck Acts*.

Disposizioni, sotto un certo aspetto, affini a quelle, che disciplinarono il lavoro nei *workshops*, furono fatte coi *Shop Hours Acts* del 1886 (49 & 50 Vict. c. 55), del 1892 (55 & 56 Vict. c. 62), del 1893 (56 & 57 Vict. c. 67), ecc., allo scopo di limitare il numero delle ore di ogni settimana, per cui possono essere impiegate nelle botteghe le persone aventi meno di diciotto anni di età *(young persons)*: ai consigli delle contee (istituiti, come si dirà, dal *Local Government Act* del 1888) ed a quelli dei borghi fu dato potere di nominare gli ispettori che essi stimino necessarî per assicurare l'osservanza della legge, sostenendo le spese relative col *county* o *borough fund*. — La protezione degli operai delle miniere fu accresciuta dai *Coal Mines Regulation Acts* del 1887 (50 & 51 Vict. c. 58) e del 1896 (59 & 60 Vict. c. 43). — Adottando un principio diverso da quello dell'*Employers' Liability Act* del 1880 e precisamente partendo dal presupposto di un quasi-contratto, il *Workmen's Compensation Act* del 1897 (60 & 61 Vict. c. 37) stabilì, in favore degli operai impiegati nelle *factories*, nelle miniere, nelle costruzioni, ecc., l'obbligo del padrone di indennizzarli per gli infortunî del lavoro, che non fossero dovuti ad una grave colpa *(serious and wilful misconduct)* dello stesso operaio, e vietò che la volontà delle parti potesse esimere dall'osservanza della legge salvo che nel caso accertato, in cui fosse altrimenti provvisto in modo ancora più favorevole per l'operaio. — Con l'andar del tempo per effetto di varie cause, fra cui non ultime la pressione della pubblica opinione, l'influenza delle *trade unions* e lo sviluppo delle società cooperative

di consumo, erano assai diminuiti gli abusi del *truck system*. Cionondimeno nel 1887 fu approvato un *Truck Act Amendment Act* (50 & 51 Vict. c. 46), il quale proteggeva con disposizioni più efficaci e più adatte alle moderne condizioni, che quelle della legge del 1831, tutti i lavoratori, fatta soltanto eccezione per le persone addette al servizio domestico; e sebbene ormai le infrazioni fossero rare e limitate a piccole industrie, le provvidenze legislative furono migliorate dal *Truck Act* del 1896 (59 & 60 Vict. c. 44).

Il *Labour Department* — il *Conciliation Act*.

Infine merita di essere ricordato che, come organo del vivo interesse dello Stato nelle materie relative al lavoro, fu istituito nel 1893 un *Labour Department* alla dipendenza del *Board of Trade*, e che il *Conciliation Act* del 1896 (59 & 60 Vict. c. 30) autorizzò qualsiasi *board* istituito per comporre questioni fra padroni ed operai a rivolgersi al *Board of Trade* per ottenere l'ufficiale registrazione e diede potere allo stesso *Board of Trade* di fare indagini sulle cause di quelle questioni, di adoperarsi perchè le parti abbiano da venire a trattative, di nominare su domanda di una di esse un *conciliator* od un *board of conciliation* ed in seguito a domanda di entrambe un arbitro.

Fattori dell'estensione dell'intervento dello Stato.

L'intervento dello Stato allo scopo di correggere o prevenire vizi e difetti dell'ordinamento sociale dannosi al maggior numero e dove di migliorarne direttamente la condizione, dove di assicurarne o di agevolarne le opportunità, — intervento, di cui la legislazione relativa al lavoro industriale rappresenta il caso più cospicuo, — era del resto (come si è già notato) una logica conseguenza della trasformazione democratica della Costituzione politica, dacchè le moltitudini, ottenuta voce decisiva nell'indirizzo della pubblica cosa, sono spinte da un naturale impulso a cercar pronto rimedio ai loro mali nell'azione

dello Stato ed anzi, non di rado, ad esagerarla, sagrificando alla prospettiva od alla illusoria speranza di vantaggi immediati la considerazione di danni indiretti e lontani. Ma all'aumento dell'ingerenza dello Stato contribuirono recentemente in modo speciale da una parte il moderno indirizzo del partito conservatore, dall'altra il *labour movement.*

Moderno indirizzo del partito Conservatore.

Già altrove, discorrendo della legislazione sul lavoro e particolarmente dei *Factory Acts*, si è fatto cenno della validissima cooperazione prestata in proposito dal partito conservatore, il quale, avendo la maggiore sua base nei *landed interests*, ben poteva esser favorevole a stabilire od allargare l'ingerenza dello Stato in ordine a quegli interessi industriali, da cui il partito liberale traeva gran parte della sua forza e che erano tenacemente attaccati ad un indirizzo di politica economica individualista. Con l'andar del tempo, il partito conservatore, maggiormente minato dai successivi allargamenti del suffragio, giunse ad aver sempre più chiara coscienza della grandissima opportunità di cercar di paralizzarne gli effetti e di conquistare influenza sulle masse lavoratrici promovendo od appoggiando provvedimenti specialmente favorevoli ai loro interessi, ossia leggi di carattere sociale. E quando una parte di coloro, che costituivano l'ala estrema del partito liberale e che naturalmente si trovavano sempre più a disagio nel tener fede ai suoi principî individualisti, si unirono ai Conservatori nella opposizione all'*Home Rule* per l'Irlanda, l'alleanza di questi ultimi con quei *Radical Unionists* trovò nel campo della legislazione sociale un terreno di accordo per stabilire un programma positivo di governo. Va però notato, che gli stessi Liberali dal fatto della evoluzione suindicata del partito conservatore, ossia della delineazione sempre più accentuata del *new toryism*, e dalla necessità di conservarsi l'appoggio

delle file operaie, di recente furono poco a poco tratti ad accedere ai principi di quella progressiva estensione della sfera d'azione dello Stato, che è l'elemento essenziale d'ogni legge sociale.

Il *labour movement.*

Quanto al *labour movement*, già si è avuto occasione di far cenno della influenza esercitata sulla legislazione specialmente dalle *trade unions* e della importanza di parecchie leggi assai favorevoli agli interessi delle classi operaie, alla cui approvazione esse grandemente contribuirono. Nel periodo, di cui si sta trattando, siffatta influenza andò diventando sempre più forte ed estesa, ed a rendersene ragione, oltre che a quella evoluzione democratica della Costituzione politica, che ne offriva per così dire i mezzi esterni, conviene por mente all'intimo indirizzo dello stesso *labour movement.*

Socialismo e *new unionism.*

Nei primordi dello scorso decennio, il socialismo era riuscito ad affermarsi con una qualche organizzazione anche in Inghilterra. Senonchè allora e per qualche anno dopo le *trade unions* non solo si mantenevano assolutamente contrarie ad ogni piano di radicale rivolgimento, di ricostruzione sociale collettivista, ma — pur reclamando alcuni provvedimenti legislativi — respingevano il dogma di una diretta, generale, indefinitamente crescente ingerenza dello Stato nei concreti rapporti del lavoro ed intendevano, che una parte assai notevole del miglioramento nella condizione delle classi operaie dovesse attendersi dal loro *self-help* e dall'azione delle loro libere associazioni. In progresso di tempo, verso il 1890, la fede socialista riuscì ad aprirsi un varco nella compagine delle *trade unions* e vi determinò la formazione del *new unionism.* Questo partito, contrariamente all'indirizzo fino allora seguito, giungeva ad estreme aspirazioni circa l'ingerenza dello Stato, come, ad es., l'imposizione generale di una normale giornata di lavoro di otto ore; voleva metter

da banda gli scopi del mutuo soccorso per concentrare tutti gli sforzi delle *trade unions* nellà lotta per migliorare le condizioni del lavoro; e mirava ad una più larga organizzazione delle classi lavoratrici, ad estenderla cioè agli *unskilled labourers*, ai semplici lavoratori manovali. Questi erano fino allora rimasti estranei alle *trade unions*, e la loro permanente organizzazione avea incontrato (come incontra) grandissime difficoltà sovratutto perchè essi non hanno quel naturale monopolio costituito per gli *skilled labourers* dal tirocinio industriale, che hanno compiuto e che rende quasi impossibile ai padroni di sostituirli in massa. E sul principio non era soltanto il fermento di quelle idee, che agitava le *trade unions,* ma vi si univa un risveglio delle aspirazioni di utopismo rivoluzionario, che erano assopite da circa mezzo secolo e che avrebbero condotto a rigettare ogni parziale riforma in vista della radicale sostituzione di un nuovo ordinamento sociale a quello esistente. Senonchè, malgrado l'attiva propaganda, la quasi totalità dei lavoratori — di cui soltanto una piccola parte era ascritta alle *trade unions*, su cui in generale la diffusione e l'aumento meraviglioso del risparmio aveano influito in senso conservatore, cointeressandoli all'ordinata esistenza dello Stato, e che in complesso non erano malcontenti della forma di governo e dell'indirizzo della legislazione, — non si dimostrava accessibile alle lusinghe di un socialismo rivoluzionario. Ed i capi del *new unionism*, per guadagnar terreno nello stesso ambiente delle *trade unions* e per non perdere ogni appoggio del partito liberale, dovettero ben presto staccarsi dai pochi fautori di tendenze rivoluzionarie ed adottarono un socialismo empirico, un sistema di opportunismo eclettico. Il quale, anzichè avversarle come dannose al prossimo avvento di una palingenesi sociale, mira ad ottenere parziali riforme; non combatte l'associazione degli scopi

del mutuo soccorso a quelli originari delle *trade unions*; vuole approfittare delle presenti istituzioni politiche ed amministrative, il cui indirizzo sta in mano di corpi eletti con popolare suffragio, e si sforza di diminuirne la contraddizione coi principî collettivisti; rassegnandosi ad attendere da una graduale evoluzione l'emancipazione della terra e del capitale industriale dalla proprietà individuale reclama intanto dal Parlamento leggi, che notevolmente migliorino le condizioni del lavoro, reclama dalle amministrazioni pubbliche una pratica soddisfazione parziale dei suoi voti e si adopera per far entrare i suoi rappresentanti nelle file delle autorità locali allo scopo che vengano stabilite od estese la municipalizzazione di servizî pubblici, la esecuzione diretta dei pubblici lavori od almeno la imposizione, nei contratti d'appalto, di patti favorevoli agli operai, ecc., ecc.

Fra le manifestazioni grandiose dell'odierno *labour movement*, che è ormai rappresentato nella stessa Camera dei Comuni, è assai notevole il *new unionism*, il quale. se nei congressi annuali delle *trade unions* ebbe nella lotta col vecchio loro indirizzo varia vicenda di parziali successi, cercò di adattare gli ideali socialisti al buon senso, allo spirito pratico, alle tradizioni, alle condizioni effettive delle classi operaie e, grazie a questo indirizzo opportunista, giunse a poter influire sulla formazione della pubblica opinione e quindi sull'opera legislativa.

§ 95.

A compiere la rapida rassegna delle condizioni generali dell'Inghilterra da quei punti di vista, che permettono di meglio discernere e valutare l'evoluzione degli istituti del governo locale, è d'uopo discorrere brevemente di

condizioni e di leggi relative alla proprietà ed alla popolazione agricola.

Crescente intensità della depressione agraria.

La depressione agraria, di cui si è accennata la gravità trattando del periodo antecedente, non soltanto perdurò come perdura tuttora, ma andò crescendo di intensità, e ne offre ampia dimostrazione il *Final Report* pubblicato nel 1897 dalla Commissione Reale d'inchiesta *(into the agricultural depression)*, che era stata nominata nel 1893. — Causa principale delle disastrose condizioni dell'agricoltura continuò ad essere la progressiva rilevante diminuzione dei prezzi dei suoi prodotti. Nel ventennio anteriore al 1895 il prezzo del grano ribassò del 52 per 100 ossia da s. 49 d. 9 nel 1876-78 a s. 24 d. 1 nel 1893-95, e soltanto nel 1897 vi fu un rialzo (prezzo medio = s. 30 d. 2), che divenne considerevole nel primo semestre del 1898 (in media s. 41 d. 3). In quello stesso periodo il prezzo dei latticini diminuì dal 25 al 30 per 100, il prezzo delle lane del 50 per 100, ed a partire dal 1884-86 il prezzo delle carni andò diminuendo, in confronto del 1876-78, in una misura che variò secondo la qualità dal 24 al 40 per 100. — La depressione ha colpito tutta l'Inghilterra, sebbene sia stata più grave in quelle zone, dove prevaleva la coltura dei cereali, ed ha portato una considerevole riduzione nella estensione delle terre arative, da 14,766 mila acri nel 1871-75 a 12,335 mila nel 1896 e 11,946 mila nel 1898; la *gross annual value* dei terreni, accertata nei riguardi dell'*income tax* in L. s. 51,798,950 nel 1879-80, discese nel 1895-96 a L. s. 39,365,825, ossia più del 23 per 100. — Continuò su larghissima scala la riduzione dei fitti; le condizioni del mercato sono diventate favorevoli a chi prende a fitto le terre e la prevalenza dell'affitto annuale è dovuta alla contrarietà dei *farmers* ad impegnarsi per lungo tempo anzichè ai proprietari più che mai desiderosi di trattenerli sulle loro

terre. Ciononostante per causa del progressivo ribasso dei prezzi un grandissimo numero di *farmers* ebbero a subire perdite assai rilevanti se pur non furono addirittura rovinati, ed in generale la loro condizione diventò tale da inspirare una ansiosa preoccupazione. — Ancora più dei *farmers* soffersero gli *yeomen*, che coltivano direttamente i loro poderi, ed i minori *freeholders*. In complesso, il peso maggiore della depressione, come era inevitabile, andò sempre più gravando sui proprietarî, molti dei quali, avendo nei tempi prosperi contratto forti debiti ipotecarî per migliorare le terre, si trovarono a non esser che semplici percettori degli interessi dovuti ai creditori; non potè più esser ottenuto il pagamento di qualsiasi fitto nelle terre più povere e molte di queste rimasero in mano dei proprietarî; in una grandissima quantità di casi il fitto corrisponde appena al capitale stato speso dai proprietarî per stabili miglioramenti. — La mancanza di fiducia nell'agricoltura non vi attira, in generale, nuovi capitali e fa rifuggire da miglioramenti che richiedano molto tempo e danaro; progredirono l'allevamento del bestiame e l'industria del latte, ma in generale il progresso dell'agricoltura, malgrado lo sviluppo della scienza, dell'educazione tecnica, delle invenzioni meccaniche, rimase seriamente paralizzato per l'impoverimento sia dei *farmers*, sia dei proprietarî, ai quali per consuetudine spetta eseguire i *permanent improvements* e che in gran numero sono costretti a limitare le spese a quelle strettamente ed immediatamente necessarie.

Provvedimenti legislativi a sollievo dell'agricoltura.

Naturalmente, una notevole parte dei *landowners* e dei *farmers* erano indotti dalle tristissime loro condizioni ad invocare la reintegrazione della protezione doganale, ma i voti espressi in argomento in numerosi *meetings* di agricoltori erano inammissibili in un paese, dove l'agricoltura non costituiva più il ramo principale dell'economia

nazionale e dove, poichè (come si dirà) la depressione agraria non peggiorava le condizioni dei lavoratori rurali, la discesa dei prezzi era un beneficio per la grandissima maggioranza della popolazione ed era disastrosa soltanto per una classe di persone relativamente ristretta. Però, siccome d'altra parte, oltre ad infliggere perdite rilevantissime ai *landowners* ed ai *farmers*, la depressione dava a temere una inerzia ed anzi un deterioramento dell'industria agricola, che sarebbe probabilmente senza rimedio e le cui conseguenze sarebbero in ogni caso gravissime nell'interesse generale del paese, il Parlamento cercò in più modi di venire in aiuto dell'agricoltura. Ebbero questo intento e la trasformazione, compiuta da una legge del 1889 (52 & 53 Vict. c. 30) della *Land Commission* e dell'*Agricultural Department* (costituito nel 1883 alla dipendenza di un *Committee* del *Privy Council*) in un vero e proprio dicastero ministeriale, nel *Board of Agriculture*, presieduto da un Ministro responsabile davanti al Parlamento; e provvedimenti diretti ad agevolare e rendere meno costoso il trasporto dei prodotti agricoli, come il *Light Railvays Act*, 1896, del quale si dirà appresso; e parecchie leggi che, sotto diversi aspetti, determinarono in miglior modo od alleviarono la condizione legale delle proprietà come una nuova legge sulle decime ossia il *Tithe Act* del 1891 (54 Vict. c. 8), — il *Copyhold Act* del 1894 (57 & 58 Vict. c. 46), il quale, migliorò le norme dell'affrancazione volontaria e forzosa dei *copyholds*, — il *Land Transfer Act* del 1897 (60 & 61 Vict. c. 65), relativo alla registrazione dei titoli e dei trasferimenti della proprietà dei beni immobili, ecc. ecc. Giovarono notevolmente all'agricoltura nuovi *Diseases of Animals Acts* non soltanto perchè prevenivano efficacemente la diffusione di altre malattie del bestiame, ma anche perchè (come si esporrà) andarono addossando completamente allo

Stato la grossa spesa delle indennità per gli animali uccisi, in origine sostenuta con le *local rates*. Come si dimostrerà a suo luogo, l'ammontare della somma, con cui lo Stato viene in aiuto della finanza locale, andò aumentando in misura assai considerevole, da tre milioni e mezzo di L. s. nel 1884-85 a nove e mezzo nel 1896-97; e poichè le spese del governo locale gravavano per tanta parte sugli *occupiers* ed in definitiva sui proprietari dei fondi rustici, è evidente il beneficio recato all'agricoltura da un aumento così rilevante delle *Treasury subventions*, il quale valse sopratutto a risparmiarle il maggior carico d'imposta, che essa avrebbe dovuto sopportare per effetto dello straordinario aumento delle spese locali. Di recente il Parlamento alleviò poi le gravezze tributarie dell'agricoltura per una via ancora più diretta: non soltanto il *Finance Act* del 1896 (59 & 60 Vict. c. 28) ridusse l'ammontare delle imposte pagate dai terreni allo Stato, ma l'*Agricultural Rates Act* del 1896, che si dovrà esaminare in seguito, ridusse alla metà l'ammontare di tutte le *rates* dovute dagli *occupiers* di *agricultural land* e stabilì che la somma corrispondente allo sgravio (più che L. s. 1,300 mila) sia pagata dallo Stato.

La condizione dei lavoratori rurali.

La depressione dell'agricoltura contribuì a ridurre il numero dei lavoratori rurali, che erano 966,642 secondo il censimento del 1871, a 798,912 secondo quello del 1891, e rese talvolta maggiore l'irregolarità dell'occupazione. Ma — nonostante una mancanza quasi completa di organizzazione (fatta eccezione per qualche contea e complessivamente per un numero ristretto di individui, circa 40 mila, si può dire, che il *trade unionism* non esista tra i *farm labourers*) — la depressione agraria, sovratutto per ragione della continua immigrazione nelle città, non ebbe per effetto una diminuzione dei salari, e questi andarono piuttosto aumentando: anzi una

delle cause di sbilancio per i *farmers* fu che non potessero ridurre il costo della mano d'opera, mentre di tanto ribassava il prezzo dei prodotti. In ogni modo, come ebbero a constatarlo anche la *Royal Commission on Labour* e quella *on Agriculture*, la condizione dei lavoratori rurali apparisce, in generale, progredita sotto parecchi aspetti, per es., relativamente all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, all'istruzione, ecc., e la maggior parte di essi (quasi tutti quelli giovani) sono membri di qualche *benefit society*.

La *land question*.

Il miglioramento della condizione degli *agricultural labourers* continuò poi ad essere oggetto di speciali cure da parte del legislatore, desideroso di moltiplicare le piccole proprietà e più ancora gli *allotments* per stabilire così, nella scala della vita rurale, dei gradi intermedî, che permettano o lascino la speranza a chi sta in basso di salire più in alto. Ma la prevalenza della grande proprietà e conseguentemente dei grandi poderi è dovuta ad un complesso di cause sociali, politiche ed economiche. E fino a che queste cause sussistano, finchè, ad es., la primogenitura continui a regolare la successione intestata della proprietà delle terre e siano permessi gli *entails*, finchè non mutino radicalmente le condizioni della moderna economia agraria, sfavorevoli (eccetto che in determinati casi) alla piccola proprietà ed alla piccola cultura, — rimangono certamente indiscutibili, in tesi astratta, i vantaggi delle piccole proprietà e dei piccoli poderi, ma i tentativi per creare le une e gli altri non possono condurre ad una estesa trasformazione dell'attuale stato di cose, a cui del resto è indissolubilmente collegata l'esistenza di quella aristocrazia territoriale e di quella *landed gentry*, che in mezzo alla evoluzione democratica sono pur sempre il nerbo della vita pubblica inglese.

Nelle elezioni parlamentari del 1885, che seguirono dopo l'allargamento del suffragio nelle campagne, i Liberali per acquistare il favore delle masse rurali aveano fatto largo posto alla *land question* nel loro programma, che in argomento avea la sua espressione popolare nel motto *three acres and a cow* (tre acri ed una vacca). Non può pertanto sorprendere, che il legislatore approvasse nuovi provvedimenti di carattere agrario-sociale, mentre d'altra parte continuava la spontanea concessione di *allotments*, anche perchè in molti luoghi i grandi proprietari vi erano indotti dal desiderio di assicurare la loro influenza elettorale sui lavoratori rurali: infatti il numero degli *allotments* staccati dai *cottages* ed inferiori ad un acro era nella Gran Brettagna di 358 mila nel 1886, di 455 mila nel 1890 (di cui 441 mila nella sola Inghilterra), di 489 mila nel 1895.

Leggi relative agli *allotments* ed agli *small holdings*.

Nel 1887 un *Allotments Act* diede potere alle autorità sanitarie di comperare o prendere a fitto dei terreni per dividerli in *allotments*, e nel 1890 un altro *Allotments Act* chiamò i *county councils* ad esercitare quei poteri in luogo e vece delle autorità sanitarie, che trascurassero di farlo: ma entrambe queste leggi per ragioni, che saranno indicate quando se ne dovrà trattare diffusamente, ebbero in pratica scarsissima applicazione. Un *Glebe Lands Act* del 1888 (51 & 52 Vict. c. 20) — autorizzando la alienazione dei terreni appartenenti ai benefici parrocchiali (circa acri 600 mila), che erano generalmente buoni e vicini ai villaggi, — stabilì che i *Land Commissioners*, i quali doveano approvare le singole vendite, avessero possibilmente da subordinare il loro consenso alla condizione che quei terreni fossero in tutto od in parte venduti in piccoli appezzamenti, per agevolarne così l'acquisto ai lavoratori rurali, ovvero fossero offerti all'autorità sanitaria del distretto, affinchè

questa potesse acquistarli in ordine all'*Allotments Act* del 1887. Senonchè sia per difetto di pubblicità, sia perchè non si era provveduto per il pagamento rateale del prezzo, ecc. la massima parte dei *glebe lands* non andò ad aumentare il numero delle piccole proprietà, ma ad arrotondare quelle, con cui confinavano. Nel 1892 fu approvato lo *Small Agricultural Holdings Act*, del quale si dovranno in seguito riassumere le disposizioni, e converrà accennare allora le cause per cui rimase poco meno che lettera morta. Qui basti dire che quell'Atto autorizzò i *county councils* ad acquistare terreni ed a costruirvi fabbricati ed eseguirvi altre opere per poi rivenderli divisi in poderi da uno a cinquanta acri ovvero (ciò che dava una certa soddisfazione alle aspirazioni di municipalizzazione delle terre) ad affittarli divisi in poderi di non più che quindici acri. Infine il legislatore, non scoraggiato dall'insuccesso di questi varî provvedimenti, diede col *Local Government Act* del 1894, particolarmente alle nuove autorità parrocchiali (ai *parish councils*), amplissimi poteri relativamente alla costituzione di *allotments,* poteri di cui converrà discorrere a proposito di quella legge: ma sin d'ora è opportuno dar notizia dei risultati ottenuti dopo la sua approvazione. Come apparisce da un apposito resoconto presentato dal *Local Government Board* alla Camera dei Comuni nel 1898, dal 27 dicembre 1894 al 24 giugno 1897 tre *county councils* e tre *councils of county boroughs* aveano acquistato 75 acri di terreno, che divisi in *allotments* furono concessi in affitto a 216 *tenants*; erano stati acquistati 120 acri per farne degli *small holdings*; 1009 *parish councils* e 4 *parish meetings* aveano preso in affitto (in soli sei casi forzosamente) 12,986 acri ed aveano costituito 24,436 *allotments.*

CAPITOLO II.

Ordinamenti locali.

§ 96.

Le leggi anteriori al *Local Government Act*, 1888.

Nel periodo, per cui restano da descrivere gli ordinamenti del governo locale, due sono le leggi, che operarono assai estese e profonde riforme, i *Local Government Acts* del 1888 e del 1894. Ad entrambi questi Atti precedettero e seguirono molte altre leggi minori, parecchie delle quali hanno però tale importanza da richiedere che se ne discorra partitamente. Per la chiarezza dell'esposizione, conviene pertanto non seguire in quest'ultimo periodo l'ordine per materie tenuto in passato ed appigliarsi di preferenza a quello cronologico.

Il *Medical Relief Disqualification Removal Act.*

Cominciando dall'illustrare alcuni degli Atti approvati prima del *Local Government Act* del 1888, merita anzitutto di essere ricordato il *Medical Relief Disqualification Removal Act,* 1885 (48 & 49 Vict. c. 46). Questa legge stabilì, che non dovessero più essere esclusi dalle liste elettorali in ordine alle elezioni parlamentari, municipali ed in generale a qualsiasi altra elezione — quella eccettuata dei *guardians of the poor* — coloro, i quali ricevessero, a carico delle *poor rates*, un'assistenza medica o chirurgica, compresa sotto tale espressione la somministrazione di qualsiasi cosa fornita per raccomandazione del *medical officer*. Come è evidente, questa semplice disposizione, la quale — convien notarlo — salvaguardava però l'indipendenza dei funzionari preposti alla prestazione dell'assistenza medica e chirurgica, avea in

pratica l'effetto di ammettere un gran numero di persone all'esercizio dei diritti elettorali ed era pertanto un provvedimento altamente democratico sia riguardo alla Costituzione politica, sia riguardo alle istituzioni locali, ma in contraddizione coi principî tradizionali, che aveano in passato informato quella e queste.

L'*Housing of the Working Classes Act*, 1885.

Varie leggi furono approvate per modificare singoli ordinamenti fra quelli compresi nel campo estesissimo della legislazione sanitaria. — L'abitazione delle classi lavoratrici fu oggetto di una legge del 1885, l'*Housing of the Working Classes Act* (48 & 49 Vict. c. 72). Questo Atto modificava anzitutto i *Labouring Classes Lodging Houses Acts,* che (come si è avvertito) erano rimasti lettera morta, ed all'intento di agevolarne l'applicazione attribuiva la facoltà di adottarli (che nei distretti urbani era stata data dal *Public Health Act* del 1872 all'autorità sanitaria urbana) anche alle autorità sanitarie rurali, sostituendo alle condizioni, a cui nelle parrocchie rurali ne era subordinata l'adozione da parte delle *vestries,* le seguenti : occorreva la preventiva autorizzazione del *Local Government Board*, da questo conferita (dopo compiuta una inchiesta locale) per mezzo di un certificato, che attestava la necessità di adottare gli Atti per un determinato territorio; il *Local Government Board* poteva con una ordinanza stabilire, che le spese fossero sostenute come *special expenses* da una parte soltanto del distretto; l'autorità sanitaria non poteva deliberare di adottare gli Atti prima dell'ordinaria elezione dei suoi membri susseguente all'epoca dell'inchiesta fatta dal *Local Government Board.* — In secondo luogo la legge del 1885 modificava gli *Artizans and Labourers' Dwellings Acts*, togliendo al proprietario di un fabbricato, che l'autorità locale gli avesse ordinato di risanare con l'esecuzione di date opere ovvero di demolire, il diritto di richiederle

che lo acquistasse; e modificava gli *Artizans and Labourers' Dwellings Improvement Acts*, estendendone a tutti i distretti urbani l'applicazione, che era prima limitata a quelli aventi non meno di 25 mila abitanti. — Infine la legge summentovata stabiliva essere un preciso, assoluto dovere (così che poteva esserne ottenuto l'adempimento col mezzo del *writ of mandamus*) quello delle competenti autorità locali di far uso dei poteri loro attribuiti per assicurare le buone condizioni igieniche di tutti i fabbricati situati nel rispettivo territorio; estendeva e rafforzava il potere delle autorità sanitarie di fare *byelaws* rispetto alle *lodging-houses*; comprendeva fra le *nuisances* quella costituita da tende, baracche, ecc. usate per abitazione, le quali fossero in condizioni tali da esser dannose alla salute di chi vi abitava, e dava alle autorità sanitarie facoltà di fare anche in proposito gli opportuni regolamenti; introducendo una notevole innovazione nella *common law*, dichiarava che in qualsiasi contratto di locazione — per uso di abitazione di persone appartenenti alle classi lavoratrici — di una casa o parte di casa per un affitto non superiore alla *rateable value* stabilita come limite rispetto alla *composition of rates* dal *Poor Rate Assessment or Collection Act*, 1869, fosse implicita la condizione che la casa dovesse essere fino dal principio, sotto ogni aspetto, adatta per uso di umana abitazione.

Il *Contagious Diseases (Animals) Act* del 1886.

Fra le numerose disposizioni di un nuovo *Contagious Diseases (Animals) Act*, approvato nel 1886 (49 & 50 Vict. c. 32), due meritano di essere ricordate. Venivano estesi i poteri regolamentari del *Privy Council*, dichiarando che potessero esserne oggetto gli animali quadrupedi di qualsiasi specie, con che era data facoltà allo stesso *Privy Council* di emanare ordinanze relativamente all'idrofobia *(Rabies Orders)* e di delegare in

proposito poteri regolamentari (specialmente per quanto concèrneva la custodia dei cani) alle autorità locali; ed all'incontro era trasferita al *Local Government Board* la podestà di emanare ordinanze rispetto alle latterie, ecc., che la legge omonima del 1878 avea data al *Privy Council.*

Gli *Open Spaces Acts.*

Due *Metropolitan Open Spaces Acts* del 1877 (40 & 41 Vict. c. 35) e del 1881 (44 & 45 Vict. c. 34) aveano provveduto perchè a Londra aree non fabbricate e terreni di cimiteri non più usati potessero essere destinati per l'esercizio fisico e la ricreazione degli abitanti. I poteri attribuiti da quegli Atti — poteri che comprendevano la facoltà di acquistare od accettare in dono terreni, affinchè servissero in perpetuo agli scopi suindicati, di fare le necessarie spese di adattamento e di manutenzione, di fare (con l'osservanza delle disposizioni stabilite riguardo ai *byelaws* dal *Public Health Act*, 1875) *byelaws* relativamente all'uso degli *open spaces,* ecc., ecc. — furono da un *Open Spaces Act* del 1887 (50 & 51 Vict. c. 32) conferiti a tutte le autorità sanitarie urbane, nonchè ad ogni autorità sanitaria rurale, che fosse autorizzata ad esercitarli da una ordinanza del *Local Government Board.* Le spese per la esecuzione della legge doveano essere sostenute nei distretti urbani come spese generali sanitarie e nei distretti rurali come *special expenses* della località ossia della *contributory place,* in cui venivano fatte.

Il *Margarine Act.*

Un *Margarine Act* del 1887 (50 & 51 Vict. c. 29), al pari di molte altre leggi fatte per oggetti consimili, che sarebbe troppo lungo citare, si propose di completare i *Sale of Food and Drugs Acts* con disposizioni dirette a proteggere il pubblico contro la vendita di burro di margarina.

L'*Allotments Act* del 1887.

Nel 1887 fu approvato quell'*Allotments Act* (50 & 51

Vict. c. 48), del quale si è fatta menzione e che ora conviene esaminare per esteso. Se dopo una inchiesta compiuta in seguito alla rappresentanza fatta da sei elettori parlamentari o da sei *ratepayers* residenti in un distretto urbano o in una parrocchia di un distretto rurale, che le circostanze in quel distretto od in quella parrocchia erano tali da rendere doverosa l' esecuzione della legge, o se in altro modo una autorità sanitaria si fosse convinta che nel distretto o nella parrocchia vi era da parte della popolazione lavoratrice una richiesta di *allotments*, ma che questi non potevano essere ottenuti per un fitto ed a condizioni ragionevoli per mezzo di volontarî accordi fra i proprietarî dei terreni ed i richiedenti, — quell'autorità avea da comperare o prendere a fitto, fuori o dentro il distretto o la parrocchia, una quantità sufficiente di terreno adatto allo scopo, per cederla poi in affitto, divisa in *allotments* di estensione non maggiore di un acro: era però condizione imprescindibile, che l'entrata proveniente dal fitto degli *allotments* fosse presumibilmente tale da compensare l'onere dell'acquisto o della locazione dell'anzidetto terreno. L'autorità sanitaria poteva approfittare di tutte le agevolezze stabilite dal *Lands Clauses Consolidation Act* relativamente all' acquisto (a titolo sia di compravendita, sia di locazione) dei terreni in via amichevole e, quando essa non riuscisse ad avere il terreno adatto e sufficiente per gli *allotments* a ragionevoli condizioni, poteva indirizzare una petizione alla *county authority*. Sotto questa espressione la legge designava la rappresentanza elettiva della contea che un Atto posteriore avesse da stabilire: ma, fintantochè tale rappresentanza elettiva non fosse creata, ogni attribuzione della *county authority* dovea essere esercitata dal *Local Government Board*. La *county authority*, avuto conve-

niente riguardo alla estensione dei terreni posseduti da colui, che si trattava di espropriare, ed escludendo dall'espropriazione i terreni annessi, come giardino, parco, ecc. ad una casa di abitazione, ecc., avea podestà di autorizzare con un *provisional order* l'autorità sanitaria a valersi delle disposizioni del *Lands Clauses Consolidation Act* relative all'espropriazione: però l'indennità avea da essere determinata da un solo arbitro nominato dalle parti o, in caso di disaccordo, dal *Local Government Board*. Il *provisional order* avea naturalmente da essere confermato dal Parlamento; ed in caso di opposizione ingiustificata spettava al comitato dell'una o dell'altra Camera, il quale esaminava il *bill*, determinare il montare delle spese, che l'oppositore dovea pagare. — Nei terreni acquistati l'autorità sanitaria poteva eseguire dei lavori di miglioramento, nonchè quelli occorrenti per la divisione in *allotments*; fare (con l'osservanza delle norme stabilite per i *byelaws* dal *Public Health Act*, 1875) i regolamenti relativi alla concessione in affitto degli *allotments*; nominare sia alcuni dei suoi membri, sia dei *ratepayers* a fungere da amministratori *(managers)* degli *allotments*: però nelle parrocchie dei distretti rurali un sesto degli elettori parlamentari avea diritto di chiedere, che gli *allotment managers* fossero invece eletti da loro, con scadenza triennale dall'ufficio. Sugli *allotments* non potevano essere eretti edifici, fatta eccezione per tettoie, pollai, porcili, ecc., e ne era vietato il subaffitto. In ordine al pagamento di tutte le *rates*, tasse, *rent-charges* gravanti sui terreni acquistati, l'autorità sanitaria avea da essere considerata come *occupier*, ma il loro montare dovea essere rimborsato dagli affittuarî degli *allotments*, e questi doveano essere considerati *occupiers* agli effetti di ogni franchigia elettorale. — L'autorità sanitaria,

quando lo ritenesse occorrente ai bisogni della popolazione lavoratrice del distretto urbano o di una parrocchia del distretto rurale, poteva anche chiedere alla *county authority* di essere autorizzata ad acquistare del terreno per uso di pascolo comune: ma era necessario che le spese all'uopo sostenute potessero essere compensate dai correspettivi per l'uso del pascolo. — Sia gli *allotment wardens*, istituiti in base all'*Inclosure Act* del 1845, sia i *trustees*, ai quali si riferiva l'*Allotments Exstension Act* del 1882, potevano, concludendo un accordo, cedere i terreni, che essi amministravano e che erano o doveano essere divisi in *allotments*, all'autorità sanitaria del rispettivo distretto. — Le spese che, dedotta ogni entrata, derivassero dall'esecuzione della legge, aveano da essere sostenute nei distretti urbani come *general expenses* e nei distretti rurali come *special expenses* della parrocchia, a beneficio della quale il terreno fosse stato acquistato; ed erano poi applicabili le disposizioni del *Public Health Act*, 1875, relativamente sia alla facoltà di contrarre prestiti, sia alla revisione dei conti, i quali doveano essere tenuti distintamente dagli altri.

Difficoltà dell'attuazione dell'*Allotments Act*.

Le considerazioni già esposte in più luoghi riguardo agli *allotments* dispensano dall'illustrare lo scopo della legge, che si è riassunta. Una nuova attribuzione veniva aggiunta alle moltissime già spettanti alle autorità sanitarie, e per l'appunto la quantità e la varietà grandissima delle loro attribuzioni, specialmente di quelle incombenti alle autorità sanitarie rurali (che aveano da provvedere anche all'esecuzione delle leggi dei poveri e dell'istruzione obbligatoria), rendevano assai difficile ed improbabile che l'*Allotments Act* del 1887 avesse per opera loro una volonterosa ed attiva esecuzione. Ma, indipendentemente da ciò ed anche dalla ritrosia, che specie i *guardians* potessero personalmente avere, ad

applicare una legge la quale, smembrando i possessi fondiarî, offendeva gli interessi dei proprietarî e dei *farmers*, nelle cui file essi stessi erano reclutati, — l'esperienza dimostrò che non erano pratiche le disposizioni relative all'acquisto forzoso di terreni, a cui, per causa della opposizione dei proprietarî e dei *farmers*, le autorità locali doveano trovarsi costrette a ricorrere nella maggior parte dei casi. La lunghezza del tempo, la quantità e la difficoltà delle pratiche, la relativa gravità delle spese, che si richiedevano per ottenere l'approvazione dei *provisional orders* quando, come era da attendersi, venisse fatta opposizione, ebbero per effetto di distogliere le autorità locali dal domandare l'emanazione di *provisional orders*. Ed a far comprendere come le spese suindicate fossero gravi, nonostante la disposizione della legge che le voleva pagate da chi facesse una opposizione ingiustificata, conviene avvertire che in pratica, come sogliono fare le Corti giudiziarie, così anche i comitati parlamentari aggiudicavano quelle spese in una misura di molto inferiore al montare delle spese effettivamente sostenute.

L'*Electric Lighting Act*, 1888

A completare la rassegna degli Atti più importanti, che anteriormente al *Local Government Act* del 1888 disciplinarono materie di competenza delle autorità sanitarie, conviene esporre le principali modificazioni portate da un *Electric Lighting Act* del 1888 (51 & 52 Vict. c. 12) a quello del 1882. Come era in via assoluta stabilito rispetto alle concessioni per la fornitura dell'energia elettrica fatte per mezzo di una licenza, così anche per quelle da farsi con un *provisional order* fu prescritto che fosse necessario il consenso dell'autorità locale (sanitaria), a meno che il *Board of Trade* per speciali ragioni (di cui dovea dar conto al Parlamento) ritenesse doversi fare la concessione anche in difetto

di quel consenso. E fu dichiarato, che la concessione fatta a dati *undertakers* per mezzo sia di una licenza, sia di un *provisional order* non impediva che una eguale concessione fosse fatta all'autorità locale o ad altri *undertakers*. — Siccome la pratica applicazione della legge del 1882 avea dimostrato che si erano stabilite condizioni così favorevoli per la eventuale municipalizzazione della fornitura dell'energia elettrica da render quasi impossibile a private compagnie di assumerne l'impresa, vennero prolungati a 42 anni il primo periodo di 21 anni ed a 10 quelli successivi di 7 anni, dopo i quali, se termini più brevi non siano stati particolarmente concordati o stabiliti, l'autorità locale ha diritto di richiedere la cessione dell'impresa dagli *undertakers*, che abbiano avuto la concessione della fornitura dell'energia elettrica per mezzo di una licenza, di un *provisional order* o di un Atto speciale. Furono infine estesi a qualsiasi linea od impianto elettrico non racchiuso in un fabbricato i poteri del *Board of Trade* di imporre l'osservanza di tutte le norme e condizioni da esso reputate opportune per l'incolumità del pubblico.

Il *Riot (Damages) Act.*

In addietro si è discorso dell'antichissima responsabilità degli abitanti dell'*hundred* per i danni conseguenti da determinati crimini commessi nel suo territorio e si è fatto cenno anche di uno Statuto del 1585, che avea provveduto per l'esazione e la ripartizione del montare delle relative indennità mediante la imposizione di una *hue and cry rate*. In progresso di tempo parecchie altre disposizioni erano state fatte in argomento, fra le quali è opportuno citare quelle contenute in una legge del 1827 (7 & 8 Geo. IV c. 31). Quest'Atto avea determinato quali danni, arrecati alle proprietà da assembramenti tumultuosi di tre o più persone, dovessero essere rifusi ed avea stabilito, che i danneggiati avessero da

esperire l'azione giudiziaria in confronto dell'*high constable* e che l'indennità e le spese venissero pagate dal tesoriere della contea, salvo il rimborso con la imposizione (nell'*hundred*) di una *rate* in aggiunta alla *general county rate*. Ora, nel 1886 fu approvato un *Riot (Damages) Act* (49 & 50 Vict. c. 38), che disciplinò alquanto diversamente la materia. Quando una casa, bottega od altro edificio situato in una contea, in una *division* della contea, in un borgo od in un'altra località, dove fosse provveduto separatamente pel mantenimento della forza di polizia, venisse danneggiato o distrutto ovvero quando i beni mobili ivi contenuti fossero rubati, danneggiati o distrutti da assembramenti tumultuosi, tali danni — se ed in quella parte in cui non fossero rifusi per effetto di un contratto di assicurazione od in altro modo — doveano essere rifusi a carico della *rate*, con cui rispettivamente nella contea, nel *police district* di una contea, nel borgo o nella località si provvedeva per il servizio della polizia. Salvo l'osservanza delle disposizioni regolamentari, che il Segretario di Stato (per l'Interno) era autorizzato a fare, la domanda dell'indennità dovea essere presentata alla *police authority* ossia, secondo il caso, alle *quarter sessions*, al *town council*, ai *commissioners* istituiti da un *local Act*; e quell'autorità, accertata la sussistenza dei danni ed avuto riguardo alla condotta della persona danneggiata in ordine sia alle precauzioni che essa poteva prendere, sia all'eventuale sua partecipazione all'assembramento tumultuoso, sia alla provocazione che essa avesse commessa, determinava il montare dell' indennità. La parte danneggiata, che si ritenesse lesa dalla decisione della *police authority*, poteva ricorrere alle Corti giudiziarie.

Il *Public Libraries Act*, 1887.

Fatta avvertenza, che un *Public Libraries Act Amendment Act* del 1887 (50 & 51 Vict. c. 22) estese i poteri con-

feriti da quegli Atti alla istituzione di biblioteche circolanti e trasferì dai *Commissioners of the Treasury* al *Local Government Board* l'approvazione dei prestiti, non rimane che da rilevare l'importanza di un brevissimo *Local Authorities (Expenses) Act*, 1887 (50 & 51 Vict. c. 72).

Il Local Authorities (Expenses) Act.

Questa legge stabilì che le spese fatte da una autorità locale, i cui conti dovessero essere riveduti da un *district auditor*, non potessero essere da questo *disallowed*, se fossero state approvate dal *Local Government Board*. — Il potere in tal modo attribuito al *Local Government Board* era, in sostanza, una nuova e più larga applicazione di quello, conferito dalla legge dei poveri del 1848 all'Autorità centrale, di decidere, *according to the merits of the case*, sull'appello contro una *disallowance* pronunciata dall'*auditor*. Ed invero anche la legge del 1887 tendeva ad offrir modo di sanare la irregolarità di spese fatte in violazione della lettera della legge, ma in buona fede, ovvero di conciliare la rigidità delle disposizioni legislative e regolamentari con le speciali circostanze della vita pratica: ma in pari tempo, col rendere possibile la sanzione delle spese prima della revisione dei conti, essa si proponeva di risparmiare alle autorità locali sia ogni perplessità circa la finale approvazione di spese non strettamente legali da parte del *Local Government Board*, sia le contestazioni degli *auditors*, le quali in moltissimi casi riuscivano irritanti per causa del loro rigido attaccamento alla legge. D'altra parte non è fuor di luogo osservare che, dato lo straordinario accentramento del sistema della revisione dei conti per opera dei *district auditors*, non era inopportuno scemare l'avversione, che sollevava, adottando equi temperamenti e ragionevoli agevolezze per le autorità locali. — Come la podestà discrezionale data dalla legge del 1848, così anche quella conferita dall'Atto del

1887 è certamente funzione delicatissima, e soltanto la tradizionale imparzialità e la rettitudine dei criterî, con cui procede il *Local Government Board*, possono impedire che degeneri in scandalosi abusi, in una impudente e continua violazione delle leggi.

Il numero dei casi, in cui le autorità locali si valsero dell'Atto del 1887, andò continuamente crescendo e per conseguenza andò all'incontro diminuendo il numero sia delle *disallowances*, *surcharges*, ecc. pronunciate dai *district auditors*, sia degli appelli al *Local Government Board*, come apparisce dalle cifre del seguente prospetto: per bene apprezzarle conviene però tener presente che, per effetto della istituzione dei *county councils (Local Government Act*, 1888) e sovratutto delle nuove autorità parrocchiali (*Local Government Act*, 1894), crebbe considerevolmente il numero delle autorità locali, i cui conti furono sottoposti alla revisione dei *district auditors*.

	Numero degli appelli al *Local Government Board*	Numero dei casi, in cui la decisione dell'*auditor* fu confermata	Numero dei casi, in cui la decisione dell'*auditor* fu confermata, ma l'addebito fu condonato	Numero dei casi, in cui in ordine all'Atto del 1887	
				furono sanzionate spese	fu negata la sanzione di spese
1887-88	2022	1841	1822	—	—
1888-89	1837	1644	1570	404	86
1891-92	1354	1192	1133	1027	179
1894-95	634	589	535	1342	154
1897-98	1601	1487	1411	1843	338

§ 97.

Il *Local Government Act*, 1888.

Dopo che dalla metà del secolo non meno di nove *bills* erano stati invano presentati per riordinare l'amministrazione delle contee ed affidarla ad autorità elettive, tale importantissima riforma fu compiuta dal *Local Government Act* del 13 agosto 1888 (51 & 52 Vict. c. 41).

La contea amministrativa ed il suo consiglio.

Questa legge creava, agli scopi del governo locale, una nuova circoscrizione, l'*administrative county*, corrispondente per regola generale all'antica contea, quale era stata delimitata in ordine alle elezioni parlamentari, ma (come si chiarirà) con la esclusione dei *county boroughs*, che vi fossero geograficamente compresi, e salvo che alcune contee furono divise in più *administrative counties* e due delle antiche *liberties* (in generale soppresse incorporandole con la contea, alla quale erano state annesse agli scopi delle elezioni parlamentari) furono create contee amministrative. — In ogni contea amministrativa era istituito un consiglio *(county council)* composto di un presidente, di *aldermen* e di consiglieri, al quale era data capacità di *corporate body* ed alla cui competenza venivano attribuiti tutti gli interessi amministrativi e finanziari della contea, ma che all'incontro non doveva esercitare qualsiasi giurisdizione in base ai *Summary Jurisdiction Acts*, nè compiere alcun atto di natura giudiziaria. — Per regola generale al consiglio della contea erano dichiarate applicabili le disposizioni vigenti relativamente alla costituzione, alla elezione ed al modo di procedere del consiglio dei borghi divisi in *wards*: in proposito però la legge modificava, anche per tutti i borghi, alcune delle disposizioni contenute nei *Municipal Corporations Acts*, e stabiliva poi parecchie disposizioni applicabili soltanto ai

consigli delle conteė. Fra le disposizioni modificate anche per i borghi merita di essere notato, che era prolungata da sei mesi ad un anno la durata dell'assenza, che produceva la decadenza dall'ufficio di consigliere o di *alderman*, e che il *quorum* del consiglio era fissato nel quarto, anzichè nel terzo, del numero totale dei suoi membri. Fra le disposizioni differenti da quelle contenute nei *Municipal Corporations Acts* e che erano applicabili soltanto ai *county councils*, vanno ricordate le seguenti:

la persona eletta ad un ufficio, senza che prima avesse consentito alla sua *nomination*, non era passibile di multa nel caso che non accettasse quell'ufficio;

il presidente del consiglio avea nome di *chairman*, anzichè di *mayor*, ed era, come questi, giudice di pace *ex officio*; al consiglio era data facoltà di nominare un *vice-chairman*, il quale rimaneva in carica finchè vi rimanesse il *chairman* e, salvo l' osservanza delle norme stabilite dallo stesso consiglio, lo sostituiva nell'esercizio delle attribuzioni a lui conferite dalla legge;

erano dichiarati eleggibili a consigliere e ad *alderman* i ministri delle varie Confessioni religiose ed i Pari, che possedessero proprietà nella contea, sebbene non vi avessero la residenza;

i consiglieri aveano da essere eletti per un triennio e da scader di carica tutti nello stesso anno; erano attribuite al *Local Government Board* la determinazione del numero dei consiglieri e la loro ripartizione fra ciascuno dei borghi, aventi una popolazione sufficiente per eleggere un consigliere, ed il resto della contea; alle divisioni della contea in ordine alla elezione dei consiglieri era dato nome di *electoral divisions* (e non di *wards*), ed in ognuna dovea essere eletto un solo consigliere: ogni borgo, che avesse da eleggere un solo consigliere, formava una *electoral division* e nel resto

della contea le *electoral divisions* doveano, per la prima volta, essere determinate dal *town council* per i borghi aventi da eleggere più di un consigliere e dalle *quarter sessions* della contea pel rimanente territorio;

I *county electors.*

il diritto di partecipare alla elezione dei *county councillors* era dato nei borghi agli elettori municipali e nel rimanente della contea alle persone iscritte come elettori della contea in conformità del *County Electors Act*, 1888 (51 Vict. c. 10), — legge stata approvata poco prima dal *Local Government Act* e della quale convien qui inserire un breve riassunto, richiamando l'attenzione sulle modificazioni da essa introdotte negli ordinamenti elettorali dei borghi. Quell' Atto avea determinato che fossero *county electors* tutti coloro (non escluse le donne), i quali nel resto della contea, ossia in una parrocchia non compresa in un borgo, possedessero gli stessi requisiti che erano necessari nei borghi per essere elettori municipali: — aveva, sia relativamente alla iscrizione nelle liste degli elettori municipali nei borghi, sia relativamente alla iscrizione nelle liste dei *county electors*, parificato al titolo della *occupation* di un fabbricato (casa, magazzino, ecc.) di qualsiasi *value* quello della *occupation* di terreni aventi la rendita netta di almeno 10 L. s.; — avea stabilito che anche nei borghi municipali, la cui circoscrizione in tutto od in parte non corrispondesse con quella di un borgo parlamentare o non vi fosse compresa, non avessero più da essere eletti gli *assessors* e che, in conformità delle disposizioni del *Parliamentary and Municipal Registration Act*, 1878, e degli Atti che lo aveano modificato, la compilazione e la revisione delle liste degli elettori parlamentari e di quelli municipali vi dovesse essere fatte insieme; — ed infine avea prescritto che (con la sostituzione del *clerk of the peace* al *town clerk*) così fosse anche per la compilazione e revisione delle liste dei *county electors*.

Competenza del consiglio della contea — trasferimento di attribuzioni delle *quarter sessions.*

Erano trasferite al consiglio della contea tutte le attribuzioni amministrative e finanziarie già demandate alle *quarter sessions* della contea e precisamente le attribuzioni relative alla imposizione ed alla esazione delle *rates* (eccettuati gli appelli contro la *basis* della *county rate*); ai prestiti; alle spese ed ai conti; alle proprietà ed agli edificî; ai manicomi; alle *reformatory* ed *industrial schools*; ai ponti ed ai poteri dati alle *quarter sessions* dall'*Highways Act*, 1878; agli impiegati (eccettuati il *clerk of the peace* ed i *clerks* dei giudici di pace); all'esecuzione dei *Contagious Diseases (Animals) Acts*, del *Destructive Insects Act*, dei *Weights and Measures Acts*, del *Riot (Damages) Act*, ecc.; alle licenze per luoghi destinati alla musica ed al ballo, ecc., ecc. Ma, mentre del resto rimanevano inalterati i poteri ed i doveri dei giudici di pace quali *conservators of the peace*, le attribuzioni già esercitate dalle *quarter sessions* relativamente alla polizia della contea erano commesse congiuntamente alle *quarter sessions* ed al *county council*, che aveano da esercitarle per mezzo di un comitato misto permanente *(standing joint committee)*, composto di quell'ugual numero di giudici di pace e di membri del *county council*, che fosse concordato fra questo e le *quarter sessions* od altrimenti stabilito dal Segretario di Stato (per l'Interno). Gli atti e le deliberazioni del suddetto comitato non aveano bisogno di essere sottoposte all'approvazione del *county council*, e questo avea da provvedere al pagamento delle spese da esso deliberate. Allo *standing joint committee* spettava altresì, determinandone lo stipendio e le competenze, nominare (ed eventualmente dimettere) il funzionario, che avea da essere ad un tempo il *clerk of the peace* della contea ed il *clerk of the county council*: allo stesso modo il comitato avea facoltà di nominare un *deputy clerk*, il quale poteva sostituire il primo nell'adempimento di qualsiasi attribuzione com-

messa al *clerk of the peace* od al *clerk of the county council*. Merita inoltre di essere avvertito che *a)* non era trasferito al consiglio della contea il potere delle *quarter sessions* di fare *byelaws* relativamente ai velocipedi, venendo invece revocata ogni facoltà regolamentare spettante in argomento a qualsiasi autorità locale ed essendo assoggettato l'uso dei velocipedi alle norme stabilite dagli *Highways Acts* per le vetture e ad alcune altre speciali disposizioni contenute nella legge; *b)* relativamente ai *lunatic asylums* rimaneva inalterata la giurisdizione delle *quarter sessions* e dei giudici di pace rispetto all'accoglimento, alla detenzione ed alla remozione dei maniaci, alle ordinanze per il pagamento (che non fosse a carico della contea) delle spese sostenute per i maniaci poveri, al loro *settlement* o domicilio di soccorso.

Altre attribuzioni dei *county councils*.

In aggiunta alle attribuzioni già costituenti la competenza amministrativa delle *quarter sessions*, erano demandate al consiglio della contea: la nomina dei *coroners* (sottratta così all'elezione dei *county freeholders*); la facoltà di acquistare, mantenere, riedificare ponti non appartenenti alla contea e di costruirne di nuovi; le attribuzioni dei giudici di pace nelle *petty sessions* relativamente alla concessione di licenze per i teatri ed alla esecuzione dell'*Explosives Act*, 1875; gli stessi poteri attribuiti alle autorità sanitarie per assicurare l'osservanza del *Rivers Pollution Prevention Act*; la facoltà — come per la legge del 1872 l'aveano i *town councils*, ma senza bisogno del consenso degli *owners* e *ratepayers* — di fare opposizione alla approvazione di *bills* nel Parlamento e di esperire procedimenti nell'interesse degli abitanti della contea; il potere, che era pur attribuito ai *town councils*, di fare (in conformità alle norme stabilite dal *Public Health Act*, 1875, e quindi con l'approvazione del *Local Govern-*

ment Board) *byelaws* (naturalmente non aventi forza nei borghi) per il buon governo degli abitanti e per prevenire o sopprimere *nuisances* non altrimenti punibili; la facoltà di nominare uno o più *medical officers of health*, convenendo con le autorità sanitarie perchè tali *medical officers* avessero da regolarmente esercitare nel rispettivo distretto tutti i poteri e doveri spettanti ad un *medical officer* da esse nominato e che, ove ciò venisse concordato, esse non erano più tenute a nominare; il potere di fare una rappresentanza al *Local Government Board*, quando — in base alle periodiche relazioni, di cui ogni *medical officer* di un distretto era obbligato ad inviare copia, oltre che al *Local Government Board*, al consiglio della contea, — esso ritenesse che i *Public Health Acts* non erano convenientemente eseguiti; la facoltà di contribuire alle spese di manutenzione e di miglioramento di qualsiasi *highway* situata nella contea; la manutenzione delle *main roads*.

Main roads

Per quanto concerne quest'ultimo oggetto, la legge particolarmente stabiliva, che qualsiasi strada situata nella contea, la quale fosse una *main road* a norma dell'*Highways and Locomotives Act*, 1878, dovesse, con ogni sua pertinenza, passare nella competenza del *county council* e che alla sua manutenzione questo (con tutti i poteri e doveri di un *highway board*) avesse da intieramente provvedere a spese generali della contea. Però ogni autorità sanitaria urbana — entro un anno dal giorno, in cui la legge fosse per questa parte entrata in vigore (o da quello, in cui successivamente una strada diventasse una *main road*) — poteva dichiarare di voler conservare i poteri e doveri relativi alla manutenzione di una *main road* situata nel suo distretto; ed in tal caso il consiglio della contea doveva contribuire annualmente alle spese di manutenzione (ed eventualmente di ragionevole miglioramento) di tale strada nella misura concordata fra esso e l'autorità

urbana od altrimenti in quella determinata da una decisione arbitrale del *Local Government Board*. La legge stabiliva inoltre che in ogni tempo, sia per accordo intervenuto fra una *highway authority* ed il *county council*, sia per volontà di quest'ultimo, la manutenzione di una *main road* potesse essere assunta dall'*highway authority*, nella cui circoscrizione era situata, verso l'annuale corresponsione, da parte del *county council*, del montare delle spese di manutenzione nella misura concordata od altrimenti in quella determinata in via arbitrale dal *Local Government Board*. Ma (come anche nel caso, in cui alla manutenzione di una *main road* provvedesse un'autorità sanitaria urbana) il *county council* non dovea fare alcun pagamento finchè non fosse stato informato che la strada era convenientemente mantenuta; ed inoltre esso avea facoltà di fare direttamente eseguire quanto fosse necessario per mettere la strada in buono stato di manutenzione, quando l'*highway authority* non vi provvedesse dopo averne ricevuto diffida dallo stesso *county council*. Insorgendo controversie nell'uno o nell'altro caso, queste, a richiesta di una delle parti, aveano da esser decise in via arbitrale dal *Local Government Board*. — Era poi dato potere al *Local Government Board* di trasferire con un *provisional order* ai consigli delle contee quelle attribuzioni date alle *quarter sessions* da *local Acts*, le quali avessero carattere simile a quello delle attribuzioni ad essi trasferite dalla legge.

Poteri di decentramento attribuiti al *Local Government Board*.

Infine era data autorità al *Local Government Board* di trasferire in ogni tempo ai consigli delle contee, per mezzo di *provisional orders* previamente approvati dal Segretario di Stato, dal *Board of Trade* o da un altro Dicastero governativo, alla cui competenza si riferissero, e non aventi vigore finchè non fossero confermati dal Parlamento con una legge generale: *a)* ogni potere, dovere

e responsabilità spettante al *Privy Council*, ad un Segretario di Stato, al *Local Government Board*, al *Board of Trade*, all'*Education Department* o ad un altro Dicastero governativo e concernente materie di carattere amministrativo, che si esplicassero nell'àmbito della contea; *b)* ogni potere, dovere e responsabilità, che si esplicasse pure nell'àmbito della contea e fosse di spettanza dei *commissioners of sewers* o di altra autorità, avente o no capacità di corporazione, che non fosse un *town council*, un'autorità sanitaria urbana o rurale, uno *school board*, un *board of guardians.* Nel caso in cui si esplicassero nell'àmbito di due o più contee, i suddetti poteri, doveri e responsabilità potevano essere trasferiti ai consigli di quelle contee, i quali aveano da esercitarli per mezzo di un *joint committee.*

Senza pregiudizio di ogni altro modo di risolverle, le controversie sull'essere determinati poteri, doveri e responsabilità trasferiti o no ad un *county council* o ad un *joint committee*, potevano, sopra ricorso di una delle autorità interessate, essere sommariamente decise dall'Alta Corte di giustizia. — Eccettuato il potere di esigere *rates* e contrarre prestiti, il *county council* poteva delegare (con o senza limitazioni) l'esercizio di qualsiasi delle sue attribuzioni sia ad un comitato nominato nel suo seno, sia ad una autorità sanitaria, urbana o rurale, e poteva delegare ai giudici di pace *(in petty sessions)* le attribuzioni relative alle licenze dei teatri, all'esecuzione dei *Contagious Diseases (Animals) Acts*, ecc.

L'abolizione dei *local grants* ed il nuovo sistema di sovvenzioni dello Stato.

La legge stabiliva, che avessero da cessare tutti i *grants* pagati dallo Stato a sollievo delle *local rates* (eccettuati pertanto quelli pagati per la pubblica istruzione), e che a partire dal 1° aprile 1889 *a)* fosse versato ad ogni contea il prodotto dei diritti (e delle penalità pecuniarie) riscosso nel suo territorio dallo Stato in ordine

alle cosidette *local taxation licences* (licenze per la minuta vendita di *intoxicating liquors* e per le *refreshment houses*; licenze per i negozianti di spiriti, vino, birra, dolci, tabacco, di vasellame d'oro e d'argento, di cavalli; licenze di caccia; licenze per gli stimatori, venditori all'incanto, merciaiuoli ambulanti, sensali di case; licenze per i servi maschi; licenze per gli stemmi gentilizi, i fucili, i cavalli e muli, i cani, le locomotive, i carri per uso di traffico, le vetture): era poi dato potere alla Corona di trasferire con un *order in Council* ai consigli delle contee anche tutti i poteri e doveri dei *Commissioners of Inland Revenue* rispetto alle *local taxation licences* ed alla riscossione dei relativi diritti; *b)* fossero versati ad un *Local Taxation Account* i due quinti della somma riscossa dallo Stato a titolo di *probate duties* (tasse di bollo sulle successioni testamentarie relativamente ai beni mobili) per essere poi distribuiti tra le varie contee in proporzione delle somme state pagate in ciascuna di esse nel 1887 (1887-88) a titolo di *grants in aid of local rates*.

Tutte le somme riscosse da un *county council* in ordine sia alle *local taxation licences*, sia al *probate duty grant* doveano essere imputate ad un conto separato del *county fund*, detto *the Exchequer contribution account*, la cui entrata, dopo sostenute le spese della sua gestione, avea da essere erogata *a)* nel pagare le somme che (come si sta per dire) era fatto obbligo al *county council* di pagare ad altre autorità locali in sostituzione dei *local grants*; *b)* nel pagare annualmente, a titolo di *grant*, ai *guardians* di ogni unione una somma corrispondente a quella da essi spesa nel 1887 per gli stipendi (ed assegni di pensione) degli ufficiali dell'*union* (eccettuati gli insegnanti delle *Poor Law schools*) e per sostanze ed altri soccorsi medicinali avvertendo che, se l'unione formasse parte di due o più contee, queste aveano da

contribuire in proporzione della *rateable value* della parte dell'unione compresa in ciascuna di esse; *c)* nel rimborsare al conto generale del *county fund* (come si chiarirà) le spese fatte per scopi generali della contea.

Le somme da pagarsi dal *county council* in sostituzione dei *local grants* erano così determinate: *a)* ai *guardians* di ogni unione le *fees* pagate per i fanciulli poveri mandati dalla *workhouse* ad una scuola pubblica elementare e le somme, che il *Local Government Board* attestasse corrispondenti all'ammontare dei *grants* già pagati in ordine allo stipendio dei maestri delle *Poor Law schools*, alla rimunerazione dei *public vaccinators* e dei *registrars* delle nascite e delle morti; *b)* ad ogni autorità locale metà dello stipendio degli *inspectors of nuisances* e dei *medical officers of health*, a meno che il *Local Government Board* attestasse che questi ultimi non gli aveano inviato le relazioni ed i resoconti prescritti; *c)* ai *guardians* di ogni unione ed al consiglio di ogni borgo quattro scellini per settimana per ogni maniaco povero mantenuto a loro rispettivo carico in un *lunatic asylum*, in un ospedale o in una *licensed house*; *d)* al consiglio di ogni borgo, che mantenesse una separata forza di polizia, ed al conto della polizia del *county fund* una somma eguale alla metà della spesa rispettivamente sostenuta nell'anno precedente dal borgo o dalla contea per gli stipendî ed il vestiario dei *constables*. — L'autorità locale, a cui dovesse essere pagata una somma in base a certificato od attestazione del *Local Government Board*, avea da sottostare alle norme da esso stabilite in forza dei poteri conferitigli da leggi antecedenti. Allorchè la circoscrizione dell'autorità, a cui il *county council* doveva fare gli anzidetti pagamenti, formasse parte del territorio di più contee, il consiglio di ciascuna di queste avea da pagare soltanto una quota proporzionale determinata dal *Local Government Board*.

I *county boroughs.*

Sessantuno borghi nominativamente indicati nella legge, i quali avevano una popolazione non minore di 50 mila abit. od erano *counties of themselves*, erano dichiarati *county boroughs* e come tali costituivano da soli una *administrative county*, pur continuando a formar parte della contea, in cui erano situati, per ogni oggetto non compreso nella competenza dell'*administrative county*. Al *Local Government Board* era poi data autorità di costituire, con un *provisional order*, in *county borough* ogni altro borgo, la cui popolazione avesse in futuro da eccedere 50 mila abitanti.

Al *town council* di un *county borough* erano attribuiti tutti i poteri, i doveri, le responsabilità attribuite ai *county councils*, con la sostituzione del *borough fund* al *county fund* e del *town clerk* al *clerk of the peace* ed al *clerk* del *county council*. Ma non erano applicabili ai *county boroughs* le speciali disposizioni contenute nella legge riguardo alla costituzione, alla elezione, al modo di procedere dei *county councils*, al tesoriere della contea ed agli altri ufficiali della contea, allo *standing joint committee* delle *quarter sessions* e del *county council*, ai *coroners*, alle *county rates* ed alla relativa *basis*; nè erano applicabili (salvo in quanto fosse espressamente determinato) le disposizioni relative all'amministrazione finanziaria della contea, che saranno riassunte in seguito: in tutte queste materie continuavano ad aver vigore nei *county boroughs* le disposizioni dei *Municipal Corporations Acts*. La costituzione di un borgo in *county borough* non impediva nè la continuazione di una sola forza di polizia per una contea ed un *county borough*, nè il consolidamento delle forze di polizia della contea e del *county borough*.

Un equo assestamento *(adjustment)* rispetto alla ripartizione del prodotto delle *local taxation licences* e

del *probate duty grant*, alle proprietà ed ai debiti esistenti, ad ogni altro rapporto finanziario e particolarmente alla quota, con cui il *county borough* avesse in futuro da contribuire a spese sostenute per suo conto, in tutto od in parte, dalla contea, dovea aver luogo fra ogni *county borough* e l'*administrative county* (o *counties)*, in cui era geograficamente situato, in seguito a reciproco accordo od altrimenti in conformità alla decisione dei Commissarî, che nella stessa legge erano nominati per la sua esecuzione. In quanto poi fosse necessario agli scopi dell'anzidetto assestamento (come del resto per qualsiasi altro scopo) di accertare la rispettiva *rateable value* della contea e del *county borough*, questo accertamento dovea esser fatto (con tutti i poteri dati alle *quarter sessions* dai *County Rate Acts*) da un *joint committee* composto di rappresentanti nominati, nel loro seno, dai consigli della contea e del *county borough*. Inoltre la legge particolarmente determinava che, se il *county borough* non avesse una *separate commission of assize* od una *separate court of quarter sessions*, esso dovesse rispettivamente sostenere una congrua parte delle spese delle assise, delle *quarter* e *petty sessions* della contea; e che, se il *county borough* avesse contribuito alle spese della istituzione di un *lunatic asylum*, esso dovesse continuare a farlo, ma la contea dovesse, dal suo canto, continuare a provvedere per il ricovero dei pazzi poveri provenienti dal *county borough*. Trascorsi cinque anni, il consiglio della contea o quello del *county borough* poteva, in ogni tempo, rappresentare al *Local Government Board*, che l'assestamento non era più equo e che non era stato possibile un accordo per modificarlo: il *Local Government Board* aveva allora da nominare un arbitro per stabilire un nuovo assestamento, che dopo un quinquennio poteva, alla sua volta, essere modificato in via amichevole od arbitrale.

Modificazioni della competenza degli altri borghi.

I borghi, che avessero una *separate court of quarter sessions* e non fossero *county boroughs*, ma avessero non meno di 10 mila abitanti, doveano formar parte della *administrative county* per tutti gli oggetti indicati dalla legge, e le loro parrocchie erano per regola generale assoggettate, come tutte le altre, alle contribuzioni della contea. Nei borghi, che non fossero *county boroughs*, ma avessero una *separate Commission of the peace*, ancorchè fossero *quarter sessions boroughs*, tutti i poteri, i doveri e le responsabilità, che vi spettassero ai giudici di pace ed alle *quarter sessions* e che fossero uguali ai poteri, ai doveri ed alle responsabilità trasferiti al *county council* rispetto alla contea, doveano cessare per essere esercitati dal *county council* anche nel borgo, come erano esercitati nel resto della contea; però, salvo le eccezioni sottoindicate, le attribuzioni relative ai maniaci poveri erano invece trasferite al consiglio del borgo. Nei *quarter sessions boroughs*, aventi meno di 10 mila abitanti, erano trasferiti al *county council* tutti i poteri, i doveri e le responsabilità del *town council* e dei giudici di pace del borgo rispetto alla istituzione, alla manutenzione, alla visita dei *lunatic asylums*, quelli del *town council* rispetto alla nomina dei *coroners* e degli *analysts*, alle *reformatory and industrial schools*, in ordine all'*Explosives Act*, 1875, all'*Highways and Locomotives Act*, 1878, ecc., ecc. Finalmente nei borghi aventi meno di 10 mila abitanti, sia che possedessero o che non possedessero una *separate court of quarter sessions*, tutti i poteri, i doveri, le responsabilità del *town council* relativamente alla forza di polizia del borgo, alla nomina di *analysts*, all'esecuzione del *Contagious Diseases (Animals) Acts*, dei *Weights and Measures Acts*, ecc. doveano cessare, e le anzidette materie aveano da formar parte della competenza del consiglio della contea.

Modificazione delle circoscrizioni locali.

Qualsiasi distretto sanitario urbano, che si trovasse compreso in più di una contea, dovea venire intieramente compreso in quella contea, che contenesse la maggior parte della sua popolazione. — Ogniqualvolta il consiglio di una contea o di un borgo rappresentasse al *Local Government Board*, che era opportuna la modificazione della circoscrizione di una contea o di un borgo, — (per tutti o per alcuni degli scopi della legge) l'unione di un *county borough* con una contea o l'unione di contee o borghi ovvero la divisione di una contea, — la costituzione di un borgo, avente non meno di 50 mila abitanti, in *county borough*, — la modificazione della circoscrizione delle *electoral divisions* ovvero la variazione del loro numero o di quello dei consiglieri della contea, — la modificazione di qualsiasi circoscrizione del governo locale soltanto in parte compresa in una contea od in un borgo, il *Local Government Board* avea potere, dopo compiuta una inchiesta locale, di provvedere conforme alle fatte proposte con ordinanze, le quali (salvo che nei due ultimi casi) non aveano forza finchè non fossero confermate dal Parlamento. Prima del novembre 1889 il *Local Government Board* poteva fare tali ordinanze senza che fossero provocate da una rappresentanza del consiglio di una contea o di un borgo. — Ogniqualvolta il *county council* ritenesse a primo aspetto opportuno, relativamente ad un distretto sanitario, che non fosse un borgo, o ad una parrocchia, la modificazione della rispettiva circoscrizione, — la divisione ovvero l'unione con altri distretti o parrocchie, — la conversione di un distretto (o di una sua parte) da rurale in urbano o viceversa, — il trasferimento di una parte di un distretto ad un altro o la costituzione di nuovi distretti urbani o rurali, — la divisione di un distretto urbano in *wards*, — la modificazione dei *wards*

e del numero dei membri di un'autorità sanitaria, il *county council* poteva (dandone notizia al Dicastero governativo che vi avesse interesse) ordinare una inchiesta locale e, questa compiuta, avea autorità di provvedere con una sua ordinanza. Però (salvo che nei due ultimi casi) l'ordinanza del *county council* dovea essere approvata, con un *confirming order*, dal *Local Government Board*, al quale le autorità interessate od un determinato numero dei *county electors* interessati potevano presentare i loro reclami. — Il *Local Government Board* conservava tutti i poteri, che le leggi precedenti gli aveano conferiti relativamente all'unione, divisione o modificazione della circoscrizione delle parrocchie, ed inoltre, quando ritenesse opportuno sciogliere una *Poor Law union* situata in più di una contea, era autorizzato ad ordinare che essa continuasse a sussistere per gli scopi dell'*in-door relief*, ma venisse divisa in due o più unioni riguardo all'*out-door relief*. — Infine la legge stabiliva, come criterio direttivo generale, che possibilmente nella modificazione delle circoscrizioni locali si ponesse cura, che non avessero da intersecarsi reciprocamente, e prescriveva, che le ordinanze relative alla modificazione di circoscrizioni provvedessero a regolare tutte le conseguenze che ne aveano da derivare, come, per es., riguardo alle proprietà, ai debiti, alle responsabilità, ecc.

L'amministrazione finanziaria delle contee.

Tutte le proprietà, i debiti, le responsabilità della contea doveano passare dalle *quarter sessions* al *county council*, e questo doveva provvedere (in conformità alle determinazioni dello *standing joint committee*) ai locali ed a quant'altro fosse necessario alle *quarter sessions* ed in generale ai giudici di pace della contea per l'esercizio delle loro funzioni, come dovea anche provvedere al pagamento di tutte le spese incontrate dalle *quarter sessions* e dai giudici di pace della contea fuori delle

quarter sessions, e di tutte le spese incontrate da qualsiasi giudice di pace, ufficiale di polizia, *constable* nel sostenere un procedimento intentato contro di lui relativamente ad atti compiuti nell'adempimento del suo ufficio. — Il *county council* poteva acquistare beni immobili valendosi delle disposizioni del *Lands Clauses Consolidation Act* e poteva affittarli per qualsiasi lasso di tempo od alienarli, col consenso del *Local Government Board.*

County fund e *county contributions.*

Tutte indistintamente le entrate di spettanza del *county council* doveano essere imputate al *county fund*, e da questo doveano essere sostenute le spese per qualsiasi scopo *(purpose)* generale o speciale della contea. Erano definiti *general county purposes* quelli, per cui il *county council* era autorizzato a far contribuire tutta la contea; erano definiti *special county purposes* quelli, per cui una parte della contea non era tenuta a contribuire, essendo la spesa relativa ristretta ad una *division* o ad un'altra parte della contea. — Oltre all'*Exchequer contribution account,* di cui si è detto, doveano esser tenuti, rispetto al *county fund*, altri conti separati ossia il *general county account* e gli *special county accounts.* Sul *general county account* doveano essere pagate tutte le spese per gli scopi generali della contea, ed in quanto a ciò non bastassero le somme che (come si è esposto) vi erano applicate dall'*Exchequer contribution account,* il *county council* avea potere di provvedere con la imposizione di contribuzioni su tutte le parrocchie della contea. Sugli *special county accounts* aveano da essere pagate le spese per i varî scopi speciali, ed il *county council* avea da provvedere a farvi fronte con la imposizione di contribuzioni sulle parrocchie di quella parte della contea, sulla quale doveano gravare le anzidette spese: naturalmente i conti doveano essere tenuti in

modo, che le somme esatte per un determinato scopo speciale non fossero applicate ad un altro. Nell'ammontare poi della spesa relativa ad un *general* o *special purpose* dovea essere compresa una quota proporzionale delle spese per gli impiegati, pei fabbricati e di quelle relative al *county council*. — Ogni precetto di pagamento delle *county contributions* poteva comprendere, come articoli distinti, la contribuzione per gli scopi generali e la contribuzione per uno o più scopi speciali. Le *county contributions* per scopi sia generali, sia speciali doveano essere imposte sulle singole parrocchie in proporzione della rispettiva *annual rateable value*, determinata (come era disposto dalle leggi anteriori) dallo *standard* o *basis* della *county rate*.

Prestiti.

Col consenso del *Local Government Board* il *county council* era autorizzato a contrarre prestiti — garantiti dal *county fund* o da qualsiasi entrata ed ammortizzabili entro un periodo massimo di trent' anni — per ogni oggetto, per cui una legge avesse data facoltà di contrarli alle *quarter sessions* od al *county council*, ed inoltre allo scopo di consolidare i debiti della contea; di acquistare immobili, costrurre edifici od eseguire opere di carattere permanente, che il *county council* avesse da una legge potere di acquistare, costrurre od eseguire; di fare (con la garanzia di una autorità locale della contea o del Governo di una Colonia) anticipazioni di denaro a persone, associazioni, corporazioni per agevolare agli abitanti della contea l'emigrazione o la colonizzazione. Quando però il debito complessivo di un *county council*, dedotti i fondi di ammortizzazione, già eccedesse o contraendo un nuovo prestito avesse da eccedere il montare di un decimo dell'*annual rateable value* delle proprietà comprese nella contea, un nuovo prestito non poteva essere contratto se non in forza di un *provi-*

sional order, fatto dal *Local Government Board* e confermato dal Parlamento. Se un prestito fosse contratto per uno *special purpose*, le somme da pagarsi, in ordine a tale prestito, doveano essere caricate sullo *special account*, al quale era imputabile la spesa fatta a quello scopo. Il *county council* poteva creare, emettere, negoziare, redimere un prestito per obbligazioni *(county stock)*, osservando le norme regolamentari che era dato potere di fare al *Local Government Board* e che dovevano esser presentate al Parlamento e, dopo trenta giorni da tale presentazione, essere confermate con un *order in Council*, se l'una o l'altra Camera non le avesse in quel frattempo rigettate. — Era estesa ai *county boroughs* la facoltà di fare anticipazioni per favorire l'emigrazione o la colonizzazione e di contrarre prestiti a tale scopo.

La legge trasferiva poi al *Local Government Board* non soltanto per i *county boroughs*, ma anche per tutti gli altri borghi le attribuzioni date ai *Commissioners of the Treasury* dai *Municipal Corporations Acts* relativamente alla approvazione dei prestiti, alla alienazione di proprietà e ad altri consimili oggetti.

Finance committee, anno finanziario, conti, ecc.

Ogni *county council* doveva eleggere, nel proprio seno, un *finance committee* per regolare e controllare l'amministrazione finanziaria della contea e non poteva ordinare il pagamento di qualsiasi somma se non in conformità di una deliberazione presa su proposta del *finance committee*, nè (salvo quanto era particolarmente stabilito relativamente allo *standing joint committee*) poteva incontrare spese, debiti o responsabilità eccedenti cinquanta L. s., se non con una deliberazione presa in base ad un conto preventivo presentato dal *finance committee*. Tutti poi i pagamenti da farsi al *county fund* ovvero dal *county fund* doveano essere fatti al tesoriere

o dal tesoriere della contea, e tutti i pagamenti a carico del *county fund* (salvo se fatti in obbedienza dell'ordine di una Corte competente o di una specifica prescrizione di un Atto del Parlamento) doveano esser eseguiti in conformità di ordini del consiglio, sottoscritti da tre membri del *finance committee* e controfirmati dal *clerk* del consiglio. Come era stabilito dai *Municipal Corporations Acts*, tali ordini potevano essere annullati in tutto od in parte dall'Alta Corte di giustizia col procedimento del *writ of certiorari*.

La legge stabiliva, che l'anno finanziario locale avesse termine col 31 marzo (anzichè col 25 marzo); e poichè tale provvedimento riguardava non solamente i *county councils*, ma tutte le autorità locali, era dato potere al *Local Government Board* di modificare in conformità tutte le disposizioni, che regolavano i conti e la revisione dei conti delle autorità locali.

Al principio di ogni anno finanziario, il bilancio dell'entrata e della spesa dovea essere sottoposto al *county council*, e questo doveva distintamente determinare l'ammontare delle *county contributions* che fosse necessario di esigere nel primo e nel secondo semestre, salvo a fare al principio di quest'ultimo le variazioni che apparissero allora opportune. — I conti dell'entrata e della spesa di ciascun anno finanziario doveano esser tenuti secondo le prescrizioni del *Local Government Board*, ed a quei conti erano applicabili le norme stabilite relativamente alla compilazione, alla stampa, alla comunicazione di copie, ai contribuenti ed al *Local Government Board*, ecc., degli estratti dei conti dei borghi municipali. — La revisione poi dei conti della contea dovea essere fatta da un *district auditor*, a ciò delegato dal *Local Government Board*, con l'osservanza delle modalità stabilite per la revisione dei conti delle autorità sanitarie urbane.

Joint committees di contee, *county boroughs*, ecc.

I *county councils*, i consigli dei *county boroughs*, gli *standing joint committees* ed anche le *courts of quarter sessions* potevano per uno scopo di comune interesse nominare, rispettivamente fra i proprî membri, un *joint committee*, a cui ogni consiglio, comitato o corte avea facoltà di delegare per tale scopo l'esercizio dei proprî poteri (quello eccettuato di imporre una *rate* o di contrarre un prestito), dispensandolo anche dal sottometergli l'approvazione dei proprî atti e procedimenti.

§ 98.

La riforma delle autorità della contea non era il solo obbiettivo del *bill*.

Se la riforma dell'amministrazione della contea costituiva di gran lunga la parte principale del *Local Government Act* del 1888, essa non ne era il solo contenuto e sovratutto non avea formato l'unico scopo del *bill*, che era stato presentato dal Governo, e delle aspirazioni, che da parecchio tempo si manifestavano in ordine ad una riforma delle istituzioni locali.

Aspirazioni alla semplificazione delle autorità e circoscrizioni locali.

Da un lato, per quanta fosse la tolleranza dello spirito pubblico inglese per le anomalie ed i difetti di simmetria, per quanto grande fosse la sua facoltà di pratico adattamento, ormai era vivamente sentito il bisogno di riforme nell'assetto del governo locale, che non a torto veniva qualificato “ un caos di autorità, un caos di imposte e peggio che tutto un caos di circoscrizioni. „

Del che assai facilmente si persuade chi richiami al pensiero il gran numero delle autorità locali, di cui si è discorso, insieme con la grande disparità della loro costituzione, con la frequente mescolanza di membri elettivi e di membri *ex officio*, con la straordinaria varietà dei requisiti dell'elettorato e dell'eleggibilità, dei sistemi e

delle epoche delle elezioni, — rifletta che ognuna di quelle autorità avea, indipendentemente dalle altre, potere di fare spese e di decretare imposte — ed infine consideri che non solamente un cittadino era, ad un tempo, soggetto nello stesso luogo a parecchie autorità secondo le varie materie dell'amministrazione locale, ma che a quelle stesse autorità erano assegnate circoscrizioni, le quali per lo più non coincidevano, non corrispondevano fra loro, ma si inframezzavano, si intersecavano, si incrociavano nei più strani modi, cosicchè era frequente il caso di borghi o di altri distretti urbani e di unioni e di distretti rurali che formavano parte di due o più contee, di unioni che comprendevano soltanto parte di un distretto urbano, di parrocchie parte comprese in un borgo o in un distretto urbano e parte in un distretto rurale, ecc. Era pertanto generale l'opinione che occorreva semplificare le circoscrizioni ed unificare o, come si diceva, consolidare le autorità. Alcune delle leggi più recenti aveano tentata o fatta qualche parziale attuazione di tali intendimenti, ma ben più efficaci ed estesi provvedimenti apparivano necessari sovratutto per le campagne, dove non era avvenuto quel relativo concentramento di attribuzioni, che nei borghi avea così notevolmente aumentata la competenza dei consigli municipali.

Aspirazioni di decentramento.

D'altra parte, da circa mezzo secolo quasi tutte le leggi, che aveano istituito nuovi servizi amministrativi o riformato gli antichi, erano andate straordinariamente allargando l'ingerenza del Governo centrale nell'amministrazione locale e non solamente gli aveano conferiti latissimi poteri regolamentari, che lo mettevano in grado di disciplinare fin le più minute particolarità dei vari servizi, ma avevano sottoposto alla sua approvazione una grande quantità di atti e di deliberazioni delle autorità locali,

avevano subordinato il pagamento dei *local grants* alla sua soddisfazione del modo, con cui era amministrato il servizio relativo, ed avevano reso sempre più efficace il controllo esercitato per mezzo degli ispettori e dei *district auditors*. Ora, poichè questi rapporti di stretta soggezione contrastavano con l'inclinazione e con l'attitudine a quel *selfgovernment*, che è un tratto caratteristico della razza anglosassone, e rappresentavano una profonda innovazione rispetto a secolari tradizioni e sistemi amministrativi, non può sorprendere, che vi fosse anche una effettiva domanda di decentramento, nel senso cioè di affidare almeno alle maggiori autorità locali l'esercizio di molti fra i poteri attribuiti ai Dicasteri centrali.

Le proposte di decentramento ridotte ad una semplice facoltà.

In corrispondenza con le suindicate aspirazioni di riforma, il *bill*, che era stato presentato alla Camera dei Comuni dal Presidente del *Local Government Board* (Mr. Ritchie), proponeva, da un lato, dei provvedimenti per la modificazione delle circoscrizioni ed un riordinamento delle autorità locali intermedie, con la costituzione di *district councils*, e dall'altro il decentramento di parecchi determinati poteri spettanti al *Board of Trade*, al *Local Government Board*, ecc. Sotto questo riguardo la legge mutò, come si è visto, in facoltà generica da esplicarsi col mezzo di *provisional orders* la proposta dell' immediato trasferimento di determinate attribuzioni, e l'esperienza mostrò il danno di tale mutamento, giacchè in pratica la concessione di poteri fatta al *Local Government Board* non condusse finora all'attuazione di alcuna misura di decentramento.

Le proposte relative ai consigli di distretto non accolte nella legge.

E quanto al primo punto, rimasero soppresse le disposizioni relative alla istituzione dei consigli di distretto, disposizioni, le quali aveano più che altro una importanza formale per i distretti sanitari urbani, ma

l'aveano invece effettiva per quelli rurali, dove limitando i *guardians* all' amministrazione dei poveri creavano un'autorità eletta con lo stesso sistema dei consigli municipali. Siffatta proposta era inspirata dal concetto, prevalente del resto in tutta la legge, di tenere l'amministrazione dei poveri separata da quella della sanità pubblica, delle strade, ecc. per serbarla così esente da riforme, che avrebbero probabilmente scemata la sua rigida soggezione al *Local Government Board* e, spazzando via il sistema del voto plurimo, vi avrebbero data una preponderanza elettorale, da molti ritenuta pericolosa, alle classi non abbienti: ma per verità quella proposta, anzichè consolidare, avea per effetto di moltiplicare le autorità locali.

Limitata importanza e scarsa attuazione delle disposizioni relative alle circoscrizioni.

All'incontro giunsero ad essere approvate le disposizioni relative alla modificazione delle circoscrizioni, che si sono riassunte e che conviene rapidamente esaminare. — La più importante di tali disposizioni, anche perchè doveva avere ed ebbe immediata attuazione, era quella in forza della quale ogni distretto urbano, che formasse parte di più contee, doveva venire interamente compreso nella contea amministrativa, che conteneva la maggior parte della sua popolazione: undici borghi e trentadue altri distretti urbani cessarono per tal modo dall'avere il loro territorio compreso nella circoscrizione di più contee. Ma le altre disposizioni, per ciascuna delle quali è evidente l' opportunità dello scopo a cui mirava, come è evidente la razionalità del principio direttivo stabilito in via generale dalla legge, non prescrivevano in modo categorico il riordinamento ed il coordinamento delle varie circoscrizioni, ma ne conferivano soltanto la facoltà al *Local Government Board* od ai *county councils*. E pertanto — frapponendovisi in pratica le aspre difficoltà altrove indicate, provenienti sovratutto dagli interessi e dai rap-

porti locali esistenti, — tali disposizioni non poterono avere quella estesa applicazione, che era stata nell' intendimento del legislatore. Per quanto poi concerneva in particolar modo i distretti rurali, erano certamente molto larghi i poteri attribuiti ai *county councils*, ma il potere di modificare la circoscrizione delle unioni, che nella maggior parte dei casi corrispondeva a quella del distretto rurale, rimaneva riservato al *Local Government Board*, e quindi la modificazione delle circoscrizioni dei distretti rurali, che i *county councils* deliberassero principalmente allo scopo di far cessare il gravissimo inconveniente che formassero parte di più di una contea, avrebbe lasciate inalterate quelle delle unioni corrispondenti, se il *Local Government Board* non avesse provveduto a modificarle conformemente, e, ciò non verificandosi, avrebbe aumentata, anzichè scemata, la confusione delle circoscrizioni e delle autorità. Ora, poichè il *Local Government Board* tendeva a mantenere l'organizzazione dell'amministrazione della carità legale inalterata e distinta dagli altri rami del governo locale, la conclusione fu che ben poco venne fatto per riordinare le circoscrizioni dei distretti rurali, e molti di questi (174 sopra 575) erano ancora nel 1893 compresi in più di una contea.

Del resto il difetto di disposizioni, le quali efficacemente assicurassero il coordinamento delle *Poor Law unions* con la circoscrizione della contea, avea per conseguenza, che la legge del 1888 non potesse provvedere nè ad un concentramento entro la stessa contea di alcuni servizî della pubblica assistenza (specialmente nei riguardi dell'*in-door relief*), che ne avrebbe permesso un più razionale ed economico adempimento, nè ad una stretta connessione fra gli *assessment committees* delle unioni ed i *county rate committees*, da cui sarebbe derivata una uniformità nella imposizione delle *local rates* almeno entro i confini di una stessa contea.

Unico obbiettivo pienamente raggiunto fu la riforma delle autorità della contea.

Riassumendo si può adunque concludere, che dei tre scopi del *Local Government bill* due, ossia la semplificazione delle circoscrizioni e delle autorità ed il decentramento, furono o poco o punto conseguiti, ed uno soltanto, ossia la riforma dell' amministrazione della contea, fu pienamente raggiunto.

Questa riforma non era vivamente reclamata.

Per questa parte il *bill* dava piuttosto soddisfazione ad un principio astratto, che ad una insistente e generale aspirazione della pubblica opinione. Nessuna seria agitazione avea preceduta l' approvazione della legge; e che agitazione non vi fosse per ottenere la riforma dell'amministrazione della contea si comprende considerando, che per generale consenso le *quarter sessions* adempievano bene i loro doveri ed amministravano con grande integrità e parsimonia. D'altro canto, i giudici di pace erano bensì nominati dalla Corona, ma la nomina cadeva sui maggiori proprietari fondiari, e pertanto si osservava che essi in sostanza rappresentavano i contribuenti, che probabilmente con l'elezione sarebbero state scelte le stesse persone e che quindi la nomina regia interpretava il voto dei *ratepayers*.

Ragioni della riforma.

Ma, se (come diceva il Presidente del *Local Government Board* introducendo il *bill*) il paese non chiedeva istantemente una riforma delle autorità amministrative della contea, e se (come si esprimeva il *leader* dell'opposizione nella Camera dei Comuni) era ben debole per il legislatore l'impulso della pubblica opinione, non mancavano gravi ragioni in favore della sostituzione di autorità elettive alle *quarter sessions* nell'amministrazione delle contee. Certamente contrastava ai principi fondamentali e tradizionali del diritto pubblico inglese, che il potere di decretare spese e di imporre *rates* fosse esercitato da autorità, le quali non erano la diretta rappresentanza dei contribuenti; e questa anomalia poco note-

vole originariamente, quando i còmpiti amministrativi della contea erano poca cosa, era andata diventando sempre più rilevante e manifesta man mano che era stato necessario di rendere quei còmpiti più estesi ed intensi. Ma v'era dipiù : si riteneva infatti, che l'anomalia della costituzione delle autorità amministrative della contea fosse un ostacolo alla attribuzione di nuovi còmpiti alla contea e che da quell'anomalia il legislatore fosse indotto ad attribuire o alle autorità locali minori od al Governo centrale competenze o funzioni, alle quali sarebbe stato assai più adatto l'organismo della contea. D'altro canto ben poteva prevedersi che, dato il progressivo indirizzo democratico della vita pubblica, una riforma dell'amministrazione della contea sarebbe stata, entro un certo tempo, inevitabile, e che il partito liberale l'avrebbe in un giorno non lontano iscritta sulla sua bandiera come una rivendicazione del diritto popolare dai privilegî della *gentry,* dal governo di classe dei giudici di pace: il Ministero conservatore ritenne pertanto abile avvedimento acquistare il merito di una riforma, che dovea pur venire e che tornava assai gradita ai suoi alleati, ai Liberali Unionisti.

Era inevitabile prendere per modello la costituzione municipale.

Decisa in massima la riforma, — per quanto grave potesse sembrare l'attribuire ad un corpo elettivo degli importanti còmpiti amministrativi, che fino allora erano affidati alle *quarter sessions* dei giudici di pace ed il cui adempimento era quindi circondato dalle garanzie giudiziarie offerte dalla loro qualità di magistrati e dalle forme dei loro procedimenti, e per quanto potesse apparire pericoloso prendere per modello i *Municipal Corporations Acts* ed adottare il sistema elettorale vigente nei borghi, — ciò era ovvio, perchè in complesso i borghi aveano usato bene e saggiamente della costituzione liberale loro concessa, ed era opportuno affinchè, l'Opposizione non po-

tesse combattere con successo il *bill*, ma sovratutto era inevitabile dopo che la riforma del 1884 avea allargato il suffragio politico anche nelle campagne. Non era infatti possibile escludere dall'aver voce nell'amministrazione della contea coloro, ai quali era stato dato il diritto di influire col loro voto sul destino della nazione, e come alle riforme parlamentari del 1832 e del 1867 aveano rispettivamente tenuto dietro il *Municipal Act* del 1835 e le estensioni successive dell'elettorato municipale, così alla riforma del 1884 tenne dietro il trasferimento dell'amministrazione della contea ad autorità elette dal suffragio popolare.

Successo della riforma.

Del resto, per quanto riguarda la istituzione dei *county councils*, la legge del 1888 fu nella pratica attuazione un vero successo e la fiducia del legislatore non rimase delusa, grazie sovratutto alla cordiale cooperazione della *gentry*. Sebbene neppur la prima volta le elezioni dei *county councils* abbiano potuto esser fatte (come se ne era nutrita speranza) all'infuori dei partiti politici, tuttavia i *landowners* si presentarono volonterosamente al suffragio degli elettori, un gran numero di *country gentlemen* furono eletti a formar parte dei *county councils* e, accettata cordialmente la nuova condizione di cose creata dalla legge del 1888, vi portarono, assieme con la loro attiva personale collaborazione, il prezioso contributo della loro capacità e della loro esperienza amministrativa. Per tal modo la riforma, mentre ravvivò l'organismo della contea e ravvicinò nella sua amministrazione le varie classi sociali facendo che tutte vi prendessero interesse e dando loro occasione di meglio conoscersi ed apprezzarsi, non travolse quelle tradizionali abitudini di integrità e di saggia economia, che erano state il vanto delle *quarter sessions*.

La costituzione dei *county councils*.

Scendendo ora all'esame di singoli punti della riforma,

è da notare anzitutto rispetto alla costituzione dei *county councils*, che la loro rinnovazione totale, anzichè per terzo (come era stabilito per i *town councils*), rispondeva al concetto democratico di assicurare una prevalenza assoluta alla volontà del corpo elettorale, ma l'annuale rinnovarsi dell' agitazione elettorale poteva tornar nociva, in caso di elezione di persone tutte nuove, alla continuità dell'esperienza e delle tradizioni amministrative. — Nonostante l'opposizione dei Radicali, fu introdotto anche nell'ordinamento della contea l'istituto degli *aldermen*, che avea fatto buona prova nei consigli municipali. — L'essere eletto un solo consigliere in ogni *electoral division* era evidentemente una disposizione favorevole alla rappresentanza della minoranza. — La facoltà data agli eletti di rinunciare all'ufficio, oltre che dai principî democratici, appariva giustificata dalla maggiore perdita di tempo e dalla maggiore spesa, che a molti degli eletti doveva cagionare l'adempimento degli uffici nel capoluogo della contea, anzichè nel borgo o nella parrocchia.

Competenza dei *county councils* - la polizia.

Quanto alla competenza dei *county councils*, è manifesta la cura avuta dal legislatore perchè ad essi non fosse trasferita, assieme con quelle amministrative, alcuna delle funzioni di natura giudiziaria, che egli volle riserbate ai giudici di pace. Ora, fra le attribuzioni delle *quarter sessions*, ve n' era una assai importante ossia l'amministrazione della polizia, rispetto alla quale — dato il particolare carattere della legislazione inglese in tale materia — non mancavano ragioni per sostenere sia che dovesse essere conservata dalle *quarter sessions*, sia che dovesse essere trasferita ai *county councils*, nello stesso modo che nei borghi spettava al *town council*. Si preferì adottare una soluzione intermedia, considerando che la polizia avesse insieme carattere amministrativo e

carattere giudiziario. Però lo *standing joint committee* è una istituzione ibrida e sembra probabile che, trascorso un certo numero di anni, quando i *county councils* avranno dimostrato di essersi educati al governo locale ed avranno assodata la loro esperienza amministrativa, — verrà attribuita alla loro esclusiva competenza anche l'amministrazione della polizia.

Attribuzioni sanitarie.

Meritevoli di speciale considerazione sono le funzioni date al consiglio della contea in materia sanitaria. La facoltà di nominare degli ufficiali sanitarî della contea (facoltà, di cui fino al 1896 soltanto 15 *county councils* si erano valsi), — il dovere del *medical officer* dei distretti sanitarî di inviare copia delle loro periodiche relazioni anche al *county council*, — il diritto di fare rappresentanze al *Local Government Board* in ordine alla esecuzione delle leggi sanitarie, — l'attribuzione di poteri concorrenti con quelli delle autorità sanitarie relativamente al *Rivers Pollution Prevention Act*, — la facoltà di fare *byelaws* per prevenire o sopprimere *nuisances* non punibili in forza di altre disposizioni, costituivano del *county council* una autorità incaricata di vegliare alla tutela della sanità pubblica e sovratutto inauguravano una sua azione diretta ad integrare o supplire specialmente quella delle autorità sanitarie rurali, ancora tanto difettosa che, per es., (come il Presidente del *Local Government Board* dichiarò alla Camera dei Comuni durante la discussione della legge) non di rado esse stesse si rendevano colpevoli dell'inquinamento dei corsi d'acqua.

Le *main roads*.

Quanto si è detto in passato dimostra l'opportunità del trasferimento, ai *county councils*, dei poteri e doveri relativi alle *main roads*, che erano andate continuamente crescendo di numero col cessare di quasi tutte le *turnpike roads*: al 1° gennaio 1889 ve ne erano soltanto sei con un percorso complessivo di 81 miglia, e l'ultima

cessò col 1° novembre 1895. La manutenzione delle *main roads* eccedeva la naturale competenza delle *highway authorities* e d'altra parte poteva, per regola generale, esser fatta in modo più conveniente ed economico dalle autorità della contea. Ma, siccome si prevedeva che le autorità urbane avrebbero avuto uno speciale interesse a fare per le *main roads* del loro distretto maggiori spese di quelle che fossero giustificate nell'interesse generale della contea, così la legge diede loro il diritto di conservarne la manutenzione alle condizioni che si sono esposte; ed in fatto moltissime autorità urbane approfittarono di tale ragionevole facoltà. D'altro lato, anche i consigli delle contee si valsero, in molti casi, della facoltà ad essi data di convenire con le *highway authorities* per la manutenzione delle *main roads*.

Relazioni fra la contea ed i borghi.

Una breve illustrazione richiedono le disposizioni, che regolavano la competenza dei consigli delle contee in relazione ai borghi, che non fossero *county boroughs*. Anzitutto il legislatore si propose a ragione di rendere più effettiva, che prima non fosse, la incorporazione, nella contea, dei borghi che aveano ottenuta la concessione di una *separate court of quarter sessions* o di una *separate Commission of the peace*. Rispettata la loro costituzione municipale e fatta qualche eccezione (la più rilevante riguardava il servizio dei maniaci nei *quarter sessions boroughs*), il consiglio della contea venne autorizzato ad esercitarvi le stesse attribuzioni, che erano ad esso trasferite dalle *quarter sessions* nel resto della contea, e ad imporvi le stesse *county contributions*. E fin qui la riforma era evidentemente necessaria per introdurre una ragionevole uniformità nell' amministrazione della contea: senonchè la legge fece un passo di più e, allo scopo che fossero adempiute meglio e più economicamente di quello che potessero esserlo nell'àmbito di circoscri-

zioni troppo ristrette, avocò al consiglio della contea parecchie attribuzioni del *town council* nei borghi, che avessero meno di 10 mila abit. e non fossero *quarter sessions boroughs*. La più importante di tali attribuzioni era quella relativa alla polizia, e per questo riguardo la riforma era pienamente conforme all'indirizzo da lungo tempo seguito dal legislatore, come vi era conforme la disposizione, in forza della quale era conservata, dove esistesse, l'unione delle forze di polizia della contea e di un *county borough* e continuava ad esserne consentito il futuro consolidamento.

Ordinamenti finanziarî

Per evitare ripetizioni e poterne meglio apprezzare la portata, è opportuno rimandare, a quando si farà la rassegna delle condizioni della finanza locale, l'esame delle disposizioni, che introducevano un profondo mutamento nel sistema delle sovvenzioni dello Stato alle autorità locali e ne aumentavano assai considerevolmente il montare complessivo. Quanto poi agli ordinamenti finanziarî della contea, è evidente la loro grande severità: a non dire delle disposizioni relative al *finance committee*, al bilancio, alla separazione delle varie contabilità, ai poteri discrezionali del *Local Government Board* relativamente al modo di tenere i conti, ai prestiti, alla alienazione o locazione dei beni immobili, ecc., basti considerare che, mentre in passato erano approvati dalle stesse *quarter sessions*, i conti delle contee — a differenza anche del sistema vigente nei borghi — furono sottoposti alla revisione dei *district auditors*, nominati e dipendenti dal *Local Government Board*. Conviene infine notare che era assai opportuna, nei riguardi della contea, l'applicazione del principio già largamente adottato rispetto alle *contributory places* dei distretti sanitarî rurali, quello cioè di addossare ad una singola località l'onere di spese fatte nel suo speciale ed esclu-

sivo interesse, — principio che risolveva la difficoltà di far corrispondere la circoscrizione, per cui particolare beneficio venga fatta una spesa, alla circoscrizione servente di base all'imposta, con inconvenienti ben minori che la creazione di una speciale autorità per ogni località, dove si rendano necessarie spese di interesse particolare.

Estesa attribuzione di poteri al *Local Government Board.*

Poco fa si è richiamata l'attenzione sui poteri dati al *Local Government Board* relativamente all'amministrazione finanziaria della contea: ora conviene rilevare che non solamente in tale materia, ma in molte altre era fatta una assai larga attribuzione di poteri discrezionali a quel Dicastero: come, ad es., rispetto alla determinazione del numero dei consiglieri della contea (che il *Local Government Board*, fatta eccezione per la contea di Londra, fissò tra un massimo di 105 ed un minimo di 21, in media fra 40 e 60, numero a cui andavano ad aggiungersi gli *aldermen* nella proporzione di un terzo); ai *provisional orders* per il decentramento; — alla modificazione degli *adjustments* fra contee e *county boroughs*; — alla decisione arbitrale di date controversie: a varie modificazioni di circoscrizioni ed all' approvazione di quelle di competenza dei *county councils*, ecc. Ed anche all'infuori dell'amministrazione delle contee la legge aumentò i poteri del *Local Government Board* col trasferirgli, assai opportunamente, le funzioni di tutela finanziaria esercitate sulle amministrazioni dei borghi dai *Commissioners of the Treasury.*

I *county boroughs*

Rimane per ultimo da fare qualche considerazione intorno ai *county boroughs.* Una grave difficoltà da superare nella riforma delle contee consisteva nell'essere comprese nel loro territorio città così grandi, che, se fossero state incorporate nell'organismo amministrativo della contea e vi avessero quindi avuta una rappresen-

tanza proporzionale alla popolazione, avrebbero ottenuta in tal modo una preponderanza oppressiva pel rimanente della contea. L'antica istituzione delle *counties of cities* e *counties of towns*, di quei borghi, cioè, i quali — sebbene materialmente compresi nel territorio di una contea — per una speciale concessione della Corona, costituivano da sè stessi una contea *(counties of themselves)*, offriva una ovvia soluzione di quella difficoltà; ed il *bill* presentato dal Governo proponeva di mettere in tale condizione privilegiata, col nuovo nome di *county boroughs*, dieci fra le maggiori città. Ma, come era stato preveduto, i rappresentanti delle altre città indussero la Camera dei Comuni ad aumentare assai considerevolmente il numero dei *county boroughs* ed a dar modo di diventar tali in futuro ai borghi, la cui popolazione avesse da raggiungere 50 mila abitanti. Per una gran parte dei borghi, che vennero creati *county boroughs* e tra i quali (perchè erano *counties of cities*) ne furono compresi alcuni di popolazione inferiore a 50 mila abit., le modificazioni introdotte nelle originarie disposizioni del *bill* non erano giustificate da alcuna valida ragione obbiettiva ed anzi non erano vantaggiose nei riguardi della efficienza e dell'economia dell'amministrazione dello stesso borgo eretto in contea autonoma. Ma sovratutto quelle modificazioni tornarono dannose per la vita amministrativa delle contee. La esclusione di un così rilevante numero di città ridusse, in generale, soverchiamente l'importanza della contea, cosicchè delle 62 *administrative counties*, quindici (secondo il censimento del 1891) aveano una popolazione inferiore a 100 mila abit., sedici aveano una popolazione fra 100 e 200 mila, dieci fra 200 e 300 mila, otto fra 300 e 400 mila. quattro fra 400 e 500 mila e soltanto nove aveano più di 500 mila abit. Ora, mentre sarebbe ozioso dimostrare

relativamente all'adempimento dei varî servizî, gli inconvenienti derivanti dalla meschína entità di molte contee, conviene far presente, che ciò costituiva anche un ostacolo al trasferimento di poteri dal Governo centrale ai *county councils*, e che a questi rimaneva sottratto il concorso della intelligenza e della coltura dei rappresentanti dei centri urbani di qualche importanza. Le facoltà stabilite dalla legge circa il consorzio, per determinati scopi, di *administrative counties* e di *county boroughs* erano certamente assai larghe, ma non potevano offrire se non un rimedio parziale e per alcuni soltanto degli inconvenienti derivanti dall'eccèssivo numero dei *county boroughs* e dalla limitata importanza ed estensione delle contee.

§ 99.

La legislazione fra il *Local Government Act* del 1888 e quello del 1894.

Dopo il *Local Government Board* del 1888 e prima di quello del 1894 numerose leggi modificarono singoli ordinamenti ed istituti dell'amministrazione locale: omettendo, come al solito, di accennare quelle di minor conto, converrà riassumere prima le leggi, che riguardavano esclusivamente od in principal modo le nuove autorità della contea e poi le leggi relative alle autorità sanitarie urbane e rurali.

Per quanto concerne la costituzione dei consigli delle contee, nessuna sostanziale modificazione fu fatta, e soltanto un *County Councils (Elections) Act* del 1891 (54 & 55 Vict. c. 68) determinò che i *county councillors* avessero da eleggersi in marzo anzichè in novembre, come era stabilito per i consiglieri municipali. All'incontro furono parecchie le modificazioni introdotte nelle disposizioni, che determinavano e disciplinavano la competenza dei *county councils*.

Il *Weights and Measures Act*, 1889.

Un *Weights and Measures Act* del 1889 (52 & 53 Vict. c. 21) trasformò in un tassativo dovere la facoltà, attribuita alle autorità locali (che per effetto del *Local Government Act*, 1888, erano i consigli delle contee ed i consigli dei *quarter sessions boroughs* aventi più di 10 mila abit.) di fare dei *byelaws* per regolare il modo, con cui gli ispettori aveano da procedere nella verificazione dei pesi e delle misure, ecc., ed attribuì al *Board of Trade* il potere di fare esso tali *byelaws* in luogo delle autorità locali, che trascurassero di conformarsi in proposito alle sue ingiunzioni.

Lunacy Acts, 1889 e 1890.

Nel 1889 fu approvato un *Lunacy Acts Amendment Act* (52 & 53 Vict. c. 41), il quale non avea soltanto una grande importanza nei riguardi della tutela e del trattamento dei maniaci in generale, ma conteneva anche parecchie notevoli disposizioni relativamente alle autorità locali. Riproducendo in sostanza il precetto fatto da Atti precedenti, l'Atto del 1889 vietava che i maniaci poveri rimanessero ricoverati in una *workhouse* oltre quattordici giorni, salvo che così fosse determinato da un'ordinanza di un giudice di pace, emanata sul fondamento di un conforme certificato del *medical officer* della *workhouse* relativamente sia allo stato del maniaco, sia alla possibilità che egli fosse curato e trattato convenientemente nella *workhouse*; — proibiva che in futuro una *local authority* convenisse coi fondatori di un ospedale per collocarvi dei maniaci poveri e per istituire e mantenere in comune un ospedale; — autorizzava all'incontro i *committees of visitors* ad accogliere maniaci non poveri nei *lunatic asylums* a quelle condizioni e verso quelle corresponsioni, che stimassero convenienti, e dava loro potere di ampliare all'uopo gli *asylums*, ottenendo però il consenso dell'autorità locale e del Segretario di Stato (per l'Interno); — stabiliva che per regola gene-

rale (salvo la rinnovazione delle licenze per le case private di salute esistenti e salvo l'autorizzazione di sostituire una nuova casa ad una già esistente) non potesse essere accordata alcuna nuova licenza per case di salute, nè potesse essere autorizzato, in una casa già esistente, il ricovero di un numero di maniaci maggiore di quello autorizzato in passato, ecc. — Tutte queste ultime disposizioni rispondevano all'intendimento del legislatore, che i manicomî pubblici avessero gradualmente da sostituirsi alle case private di salute. L'Atto del 1889 fu quasi integralmente riprodotto nel *Lunacy Act* del 1890 (53 Vict. c. 5), il quale, leggermente modificandole, coordinò e raccolse in testo unico le disposizioni contenute nelle numerose leggi precedenti in ordine sia alla tutela ed al trattamento dei maniaci, sia alle *licensed houses* ed ai *registered hospitals,* sia ai manicomî delle contee e dei borghi, sia alle spese per i maniaci poveri, ecc., ecc.

Diseases of Animals Acts, 1890-1894.

Il *Contagious Diseases (Animals) Act* del 1890 (53 & 54 Vict. c. 14) trasferì dalle autorità locali (ossia dai consigli delle contee e da quelli dei borghi aventi più di 10 mila abit.) al *Board of Agriculture* — istituito (come si è già detto) nel 1889 ed al quale erano state date tutte le attribuzioni già spettanti al *Privy Council* relativamente alla esecuzione dei *Contagious Diseases (Animals) Acts* — anche la competenza di ordinare la uccisione degli animali affetti o sospetti di essere affetti da pleuro-polmonite e l'obbligo di pagare le indennità relative col danaro all' uopo votato dal Parlamento. Ugualmente dispose il *Contagious Diseases (Animals) Act* del 1892 (55 & 56 Vict. c. 47) per gli animali affetti da afta epizootica, e l'Atto omonimo del 1893 (56 & 57 Vict. c. 43) estese la definizione dei *contagious diseases*, comprendendovi anche alcune malattie degli animali

suini, ed anche rispetto a queste attribuì al *Board of Agriculture* gli stessi poteri ed obblighi, che avea relativamente alla pleuro-polmonite. Dal riassunto, che si è fatto altrove, dell'Atto del 1878 e dal cenno fatto qui degli Atti successivi, che furono poi consolidati dal *Diseases of Animals Act* del 1894 (57 & 58 Vict. c. 57), apparisce manifesto che uno degli oneri più gravi derivanti dalla esecuzione di quegli Atti fu man mano assunto dallo Stato con notevole sollievo della finanza locale: la legge succitata del 1894 destinava, in via ordinaria, a tale oggetto un'annua somma di L. s. 140 mila per la Gran Brettagna (nella proporzione dell'88 per 100 per l'Inghilterra e del 12 per la Scozia).

Nuove sovvenzioni dello Stato alla finanza locale nel 1890.

Un alleviamento delle *local rates*, di cui si dimostrerà in seguito l'importanza, fu anche dovuto al combinato disposto del *Customs and Inland Revenue Act* (53 Vict. c. 8) e del *Local Taxation (Customs and Excise) Act* (53 & 54 Vict. c. 60) del 1890. La prima di queste due leggi determinò, che il prodotto di alcuni diritti addizionali sugli spiriti e di una certa parte dei diritti di accisa e di importazione sulla birra fosse, sotto il nome di *local taxation (customs and excise) duties,* versato al *Local Taxation Account.* E la seconda legge stabilì, che sul montare del prodotto di quelle tasse 300 mila L. s. fossero distribuite fra le autorità locali agli scopi della *police superannuation* in ordine al *Police Act* 1890, del quale si sta per far cenno, e che il resto fosse distribuito fra le contee ed imputato al loro *Exchequer contribution account*, nello stesso modo che vi era imputato il *local taxation probate duty.*

Il *Police Act*, 1890

A suo luogo fu avvertito che il *Police Act* del 1840 conteneva delle disposizioni relativamente alla costituzione, presso le varie *police authorities*, di un fondo per le pensioni dei *constables*: Atti posteriori, ed in parti-

colare un *Police Superannuation Act* del 1865 (28 Vict. c. 35), si erano pure occupati di tale materia, ma ben maggiore importanza ebbe il *Police Act* del 1890 (53 & 54 Vict. c. 45). Questa legge diede ai *constables* un vero e proprio diritto a conseguire, secondo i casi, una indennità od una pensione vitalizia, e fra molte altre disposizioni stabilì determinati limiti relativamente all'ammontare dell'indennità o della pensione, che la *police authority* avea dovere di corrispondere, ed ordinò, per ogni corpo di polizia, la costituzione di un *pension fund*, alimentato — oltre che dalle ritenute sugli stipendî, dal prodotto di determinate multe, dall'importo delle competenze percepite dai *constables*, ecc. — dal sussidio pagato per la *police superannuation* sul montare dei suddetti *local taxation duties*: se l'entrata annuale del *pension fund* non bastava a pagare le spese d'amministrazione e le pensioni ed indennità dovute, la deficienza dovea essere colmata dalla *police authority*. — Quanto poi al modo di distribuire fra le varie autorità la somma destinata agli scopi della *police superannuation* sull'ammontare dei *local taxation duties*, la legge stabilì che ogni anno dovesse essere anzitutto pagata a ciascuna *police authority* una somma corrispondente alla metà delle ritenute sugli stipendî e che il resto della somma suaccennata dovesse poi essere ripartito fra le varie *police authorities* in proporzione dei pagamenti fatti nell'anno dal rispettivo *pension fund*. Però il pagamento di tali sussidî non poteva esser fatto, se il Segretario di Stato (per l'Interno) non avesse attestato, che durante l'anno fossero state soddisfacenti sia l'amministrazione e l'efficienza della forza di polizia, sia la gestione del *pension fund*. Quest'ultima disposizione merita speciale attenzione; ed invero essa mirava a restituire al Segretario di Stato, almeno in parte, quella decisiva

influenza, che egli poteva esercitare prima che il *Local Government Act* del 1888 avesse ordinato che dall'*Exchequer contribution account* della contea fosse rimborsata, sia alla contea, sia ai borghi aventi una separata forza di polizia, la metà della spesa sostenuta per gli stipendi ed il vestiario dei *constables*, senza più esigere (come avea stabilito il *Police Act* del 1856) il certificato del Segretario di Stato circa il modo soddisfacente, con cui fosse stato amministrato il servizio della polizia. — Conviene infine avvertire, che il *Police Act* del 1890 diede facoltà ad ogni *police authority* di convenire con una o più altre *police authorities* sia per una volta tanto, sia stabilmente, perchè la sua forza di polizia fosse, in caso di speciali emergenze, rinforzata da un dato numero di *constables* dipendenti da quella o da quelle autorità.

L'*Allotments Act*, 1890.

Come si è già avvertito, l'*Allotments Act* del 1887 avea avuto assai scarsa applicazione: durante il triennio successivo alla sua approvazione appena un migliaio di acri era stato acquistato dalle autorità locali per farne degli *allotments*, e se in alcuni luoghi ne erano stati costituiti in numero considerevole, ciò era avvenuto per spontanea determinazione dei *landlords* e per mezzo di privati accordi. Nel 1890 il Parlamento tentò di assicurare una seria applicazione della legge del 1887, approvando un nuovo *Allotments Act* (53 & 54 Vict. c. 65), che chiamava i *county councils* ad agire in luogo delle autorità sanitarie negligenti. Ma anche quest'Atto rimase poco meno che lettera morta sia per le difficoltà intrinseche altrove indicate, sia perchè neppur esso provvedeva ad agevolare l'acquisto forzoso delle terre: ciononostante conviene riassumere le sue disposizioni. Quando in seguito alla rappresentanza fattale da sei elettori parlamentari o *ratepayers*, che le circostanze di

un distretto urbano o di una parrocchia di un distretto rurale erano tali da rendere doverosa l'applicazione dell'*Allotments Act* del 1887, l'autorità sanitaria avesse mancato di provvedere convenientemente, quelle persone potevano indirizzare una petizione al *county council* perchè esso volesse farlo per quel distretto o per quella parrocchia. Il consiglio della contea, a cui la legge faceva obbligo di nominare, per darle esecuzione, un apposito comitato permanente, — dopo che questo avesse compiuta una inchiesta locale e quando in seguito alle sue conclusioni si fosse convinto che le circostanze richiedevano, che venisse acquistato del terreno per costituire degli *allotments*, — avea da così deliberare; ed in tal caso erano trasferiti al *county council* tutti i poteri e doveri dell'autorità sanitaria rispetto al distretto od alla parrocchia, di cui si trattava, compresa la facoltà di contrarre prestiti. Il consiglio della contea avea poi facoltà sia di delegare all'autorità sanitaria l'esercizio di alcuno dei poteri e doveri da esso assunti relativamente all'amministrazione degli *allotments*, sia di addirittura trasferirle sopra sua domanda, in tutto od in parte, quei poteri e doveri ovvero le proprietà che esso avea acquistate. Delle entrate e delle spese relative alla esecuzione della legge dovea essere tenuto un conto separato, e la deficienza risultante dovea essere sostenuta dal *county fund* come una spesa *for general county purposes*; ma doveva poi essere rifusa dall'autorità sanitaria, alla cui azione il consiglio della contea aveva sostituita la propria.

Lo *Small Holdings Act.*

Gli intenti dello *Small Holdings Act* approvato, come si è altrove accennato, nel 1892 (55 & 56 Vict. c. 31), non soltanto armonizzavano con quelli degli *Allotments Acts*, ma erano anzi notevolmente più larghi ed arditi, dacchè quella legge mirava alla costituzione di piccoli

poderi *(small holdings)* e conteneva i germi di una politica di municipalizzazione delle terre. Il consiglio di ogni contea avea da nominare un comitato perchè considerasse se le condizioni della contea fossero tali da richiedere, che la legge sugli *small holdings* avesse esecuzione; ed al comitato dovea essere trasmessa, affinchè procedesse alle opportune inchieste e riferisse al *county council,* ogni petizione che a quello scopo fosse presentata da uno o più elettori della contea. Il *county council*, quando fosse convinto che vi era una seria domanda di *small holdings,* era autorizzato ad acquistare in via amichevole, nei modi stabiliti dai *Lands Clauses Consolidation Acts,* dei terreni per rivenderli — divisi in poderi di estensione non inferiore ad un acro, nè superiore a 50 acri (od anche eccedenti 50 acri, ma aventi una rendita imponibile, in ordine all'*income tax*, non superiore a 50 L. s.) — a persone (anche costituite in associazione cooperativa), che ne volessero imprendere la diretta coltivazione. Nel caso che il consiglio della contea ritenesse, che tali persone non fossero in grado di comperare gli *holdings*, esso poteva anche darli loro in affitto, purchè non eccedessero 15 acri (o, se li eccedevano, non avessero, nei riguardi dell'*income tax*, una rendita imponibile maggiore di 15 L. s.). Inoltre, quando per la prossimità ad una città o per altra ragione il prezzo dell'acquisto dei terreni fosse troppo elevato in relazione con gli scopi agricoli, il consiglio della contea poteva, invece di comperarli, prenderli in affitto e subaffittarli divisi in *small holdings.* — Prima di rivendere o subaffittare i terreni, il consiglio della contea poteva eseguirvi tutte quelle opere, la cui esecuzione riuscisse migliore e più economica finchè i terreni fossero uniti, e poteva anche costrurre fabbricati o ristaurare quelli esistenti. Il *county council* non poteva però comperare

o prendere in affitto dei terreni se non nel caso, in cui ritenesse che di tutte le spese incontrate (comprese quelle delle opere da eseguirsi) esso si sarebbe rimborsato col prezzo della vendita o col fitto degli *small holdings*. Il consiglio della contea avea da fare dei regolamenti per determinare le modalità dell'alienazione o della locazione degli *small holdings*: però la legge stessa stabiliva rispetto al pagamento del prezzo, che all'atto dell'acquisto dovesse esserne pagato almeno un quinto, che una parte non superiore ad un quarto potesse essere convertita in un canone fondiario perpetuo, ma redimibile e che il resto, salvo ad essere ipotecariamente garantito sull'*holding*, potesse venir pagato con semestralità comprensive dell'interesse e del capitale entro un termine non maggiore di cinquant'anni. Per un periodo di vent'anni dall'acquisto ed anche dopo finchè rimanesse insoluta una parte del prezzo, uno *small holding* non poteva essere diviso, affittato o subaffittato senza il consenso del *county council*; — doveva essere direttamente coltivato (secondo il caso) dall'acquirente o dal conduttore e non poteva essere adibito a scopi diversi dall'agricoltura; — non poteva esservi fabbricata se non una sola casa di abitazione ed in conformità alle norme stabilite dal consiglio della contea nei riguardi igienici; — dovevano essere puntualmente pagate le rate di prezzo o di fitto, ecc., ecc. Se alcuna di tali condizioni non fosse osservata, il consiglio della contea, dopo avere inutilmente diffidato il proprietario od il conduttore, poteva, secondo il caso, vendere il podere o por termine alla locazione. In caso di speciali circostanze il *county council* poteva consentire che l'acquirente vendesse lo *small holding*. — Il consiglio della contea poteva delegare i suoi poteri — relativamente all'esecuzione delle opere occorrenti nei terreni acquistati,

alla alienazione, alla locazione ed alla amministrazione degli *small holdings* — ad un comitato composto di tre dei suoi membri e, secondo che gli *holdings* fossero situati in un borgo od in una parrocchia non compresa in un borgo, di due membri del *town council* o di due persone, che fossero in quella parrocchia *allotments managers* od eleggibili a tale ufficio. — Oltre ai poteri attribuiti ai consigli delle contee per la creazione e l'alienazione o la locazione di *small holdings*, la legge dava loro facoltà di anticipare una somma non superiore a quattro quinti del prezzo all'affittuario di uno *small holding*, che ne facesse l'acquisto dal suo *landlord*: a tale anticipazione erano applicabili le disposizioni concernenti la garanzia ed il pagamento del residuo prezzo degli *small holdings* venduti dal consiglio della contea. — Erano stabiliti determinati limiti relativamente all'aliquota della *county rate*, che poteva essere destinata a sostenere le spese della esecuzione della legge; e con l'osservanza delle norme prescritte dal *Local Government Act*, 1888, (salvo che il periodo dell'ammortizzazione poteva essere di 50 anzichè di 30 anni) il consiglio della contea poteva contrarre prestiti, ottenendo anticipazioni di danaro anche dai *Public Works Loan Commissioners*. — Con qualche lieve modificazione le disposizioni della legge erano applicabili anche nei *county boroughs*.

Differenza fra *allotments* e *small holdings*.

Nonostante la grande affinità, appariscono però evidenti le differenze tra gli *allotments* e gli *small holdings*. Gli *allotments* non doveano avere una estensione maggiore di un acro, gli *small holdings* non potevano averla minore di un acro; gli *allotments* erano destinati ad essere dati in affitto, gli *small holdings* aveano preferibilmente da essere venduti; gli *allotments* doveano essere concessi esclusivamente a *labourers*, gli *small*

holdings a persone che volessero coltivarli. Merita inoltre di essere avvertito, che i terreni occorrenti per la creazione di *small holdings* non potevano essere acquistati se non in via amichevole. — Ora, la mancanza di poteri per la espropriazione dei terreni e la piena libertà di determinazione lasciata ai consigli delle contee relativamente all'esecuzione della legge, — congiunte a quelle stesse condizioni di fatto, che contrastavano la costituzione degli *allotments*, nonchè alla prospettiva delle grandi difficoltà tecniche e della rilevante anticipazione di spesa, che in pratica s'incontrano nella trasformazione di un grande podere in piccoli poderi, nella costruzione di fabbricati e nella esecuzione di altre opere all'uopo necessarie, — ebbero per conseguenza che lo *Small Holdings Act* non avesse generale applicazione: nel 1893-94 un solo prestito di L. s. 6500 fu approvato in ordine a quella legge.

Il *County Councils Association Act.*

Come era stata prima costituita una consimile associazione fra i *town councils*, così nel 1889 fu fondata una associazione fra i *county councils* per discutere di argomenti di comune loro interesse, relativamente al governo locale, allo stesso modo che ne discutevano rispettivamente i *guardians* e le autorità sanitarie nelle *Poor Law conferences* e nelle *Public Health and Local Government conferences*, di cui si è fatto cenno. Ed il Parlamento si affrettò a riconoscere anche per i consigli delle contee la grande utilità, che derivava dalle conferenze fra i membri delle varie amministrazioni locali, dallo studio fatto in comune dei pubblici interessi loro affidati, dallo scambio di idee e di vedute, dalla vocale comunicazione dei risultati conseguiti, ecc.: il *County Councils Association Expenses Act* del 1890 (53 Vict. c. 3) autorizzò i consigli delle contee a sostenere le spese della partecipazione alla loro associazione, limitandone

però l'importo riguardo sia alla somma annuale, sia al numero delle riunioni, a cui i rappresentanti della contea potevano intervenire a sue spese.

L'Highways and Bridges Act. 1891.

Nel 1891 un *Highways and Bridges Act* (54 & 55 Vict. c. 63) autorizzò i consigli delle contee e le *highway authorities* a convenire fra loro relativamente alla costruzione, alla ricostruzione, al miglioramento di *main roads*, di *highways*, di ponti ed alla ripartizione della spesa relativa; l'Atto dava poi facoltà all'*highway board*, purchè ne ottenesse l'approvazione dal consiglio della contea e l'assenso della *vestry*, di mettere la quota di spesa ad esso incombente a carico totale o parziale di una parrocchia, che ne risentisse uno speciale beneficio.

Il *Fertilizers and Feeding Stoffs Act.*

Conviene infine dar conto del *Fertilizers and Feeding Stoffs Act* del 1893 (56 & 57 Vict. c. 56). Questa legge stabiliva, che sia chi vendesse (in quantità non inferiore a mezzo quintale) sostanze fertilizzanti manifatturate nel Regno Unito od importate dall'estero, sia chi vendesse qualsiasi sostanza preparata artificialmente per l'alimentazione del bestiame dovesse rimettere all'acquirente una fattura, che ne specificasse la composizione: e comminava determinate pene a coloro, che contravvenissero a quest'obbligo o che vendessero sostanze contenenti ingredienti dannosi al bestiame, ecc. Agli scopi della esecuzione della legge il *Board of Agriculture* avea da nominare un *chief agricultural analyst* ed i consigli delle contee e dei *county boroughs* (con facoltà però di consorziarsi fra loro) doveano, con l'approvazione dello stesso *Board*, nominare un *district agricultural analyst*, il cui stipendio nelle contee formava parte delle *general expenses* e nei *county boroughs* andava a carico della *borough rate*. Ogni acquirente di sostanze fertilizzanti o destinate alla alimentazione del bestiame avea diritto di farle analizzare dal *district analyst* e di ot-

tenere il relativo certificato verso il pagamento dei diritti determinati dal consiglio della contea o del *county borough*: sia il venditore, sia il compratore, che non fosse soddisfatto del certificato rilasciato dal *district analyst*, poteva fare eseguire una nuova analisi dal *chief analyst*. Il procedimento per le contravvenzioni alla legge poteva esser promosso tanto dai danneggiati, che dal consiglio della contea o del *county borough*: però nella maggior parte dei casi era necessaria l'autorizzazione del *Board of Agriculture*.

§ 100.

Sviluppo della competenza delle autorità sanitarie.

Passando ora a dar notizia delle leggi relative alle autorità sanitarie, conviene dapprima discorrere di alcuni Atti risguardanti le loro attribuzioni in materia edilizia.

Un *Public Health Act* del 1888 (51 & 52 Vict. c. 52) estese i poteri delle autorità sanitarie urbane vietando, che senza il loro consenso potesse esser costrutto un edificio od una parte di un edificio prospiciente una strada.

L'*Housing of the Working Classes Act*, 1890

Notevole importanza ebbe un nuovo *Housing of the Working Classes Act* del 1890 (53 & 54 Vict. c. 70), che modificò e, soddisfacendo un bisogno vivamente sentito nella loro pratica applicazione, coordinò tutte le svariate leggi relative alle abitazioni delle classi lavoratrici.

Disposizioni relative ai distretti urbani.

La prima parte dell'Atto avea vigore soltanto nei distretti sanitari urbani e riproduceva in sostanza le disposizioni contenute nell'*Artizans and Labourers' Dwellings Improvement Act* del 1875 e parzialmente modificate dalle leggi del 1879 e del 1882 relativamente alla compilazione, approvazione ed esecuzione di piani

di risanamento *(improvement schemes)*. Fra le aggiunte e modificazioni introdotte in argomento dalla legge del 1890 meritano di essere ricordate le seguenti: *a)* nelle espropriazioni l'arbitro non avea da tener conto dell'aumento di reddito eventualmente derivante dall'essere il fabbricato usato per scopi illeciti o dall'essere abitato da un numero di persone maggiore del numero delle persone, che potevano abitarlo senza pericolo per la loro salute; — nel caso che il fabbricato si trovasse in condizioni igienicamente difettose o tali da costituire una *nuisance* ovvero in cattivo stato di manutenzione, l'arbitro doveva determinare come prezzo la differenza tra il valore, che avrebbe avuto il fabbricato dopo esser stato messo in soddisfacenti condizioni sanitarie o dopo soppressa la *nuisance* o dopo averlo restaurato, e l'ammontare delle spese all'uopo necessarie; — egli doveva, quando il fabbricato fosse assolutamente inadatto per uso di abitazione, determinare l'indennità nella misura corrispondente al valore dell'area e dei materiali; *b)* le limitazioni stabilite dalle leggi anteriori rispetto all'ammontare delle *local rates* non aveano da essere applicate alle *rates*, che fosse necessario imporre per la esecuzione degli *improvement schemes*.

Disposizioni applicabili ai distretti urbani e rurali.

La seconda parte della legge del 1890 riproduceva, estendendone l'applicazione alle autorità sanitarie rurali, le disposizioni contenute nell'*Artizans and Labourers' Dwellings Act* del 1868 e parzialmente modificate dalle leggi del 1879 e del 1882 relativamente ai fabbricati inadatti per uso di abitazione. Fra le aggiunte e modificazioni introdotte dall'Atto del 1890 meritano di essere ricordate le seguenti:

a) Era formalmente stabilito il dovere di qualsiasi autorità sanitaria di far di tempo in tempo ispezionare il distretto per accertare, se le case di abitazione fos-

sero in condizioni pericolose o dannose per la salute e, quando così fosse, di provocare, in confronto dell'*owner* o dell'*occupier*, da due giudici di pace in *petty session* (col procedimento stabilito dal *Nuisances Removal Act*, 1855) un *closing order* ossia la proibizione che la casa fosse ulteriormente usata per abitazione: tale ordinanza poteva autorizzare l'autorità sanitaria a pagare agli inquilini un ragionevole compenso per le spese dello sgombero, salvo ad ottenerne il rimborso in via sommaria dal proprietario della casa. Quando dopo un *closing order* la casa non fosse stata resa adatta per uso di abitazione, l'autorità sanitaria avea il preciso dovere di procedere nei modi determinati dalla legge del 1868 e da quelle, che l'aveano modificata.

b) Erano notevolmente aumentati i poteri delle autorità sanitarie rispetto alla destinazione delle aree, che rimanessero libere per la demolizione di fabbricati inadatti per uso di abitazione o di *obstructive buildings*: oltre a destinarle ad uso di strada o di *open space*, l'autorità sanitaria poteva permutarle od alienarle affinchè vi fossero costrutte abitazioni per le classi lavoratrici, o poteva anche deliberare la preparazione di un piano di risanamento, che (all'incirca con le modalità stabilite dall'*Artizans and Labourers' Dwellings Improvement Act* del 1875) doveva essere approvato dal *Local Government Board*.

c) Era soppressa ogni limitazione circa il montare delle *rates*; e le spese incontrate dalle autorità sanitarie rurali doveano essere considerate come *special expenses* della *contributory place*, per cui beneficio erano state fatte.

d) Quando il *medical officer of health* o degli *householders* abitanti nella località avessero rappresentato ad una autorità sanitaria rurale, che un fabbricato era

inadatto per uso di abitazione od era un *obstructive building*, ovvero quando fosse stato fatto un *closing order*, l'autorità sanitaria rurale doveva inviare copia di quella rappresentanza o del *closing order* al consiglio della contea e tenerlo informato di ogni ulteriore procedimento; ed il consiglio della contea (al quale la legge attribuiva, come si è visto e si vedrà in altri casi, una funzione integratrice dei doveri incombenti alle minori autorità locali), quando ritenesse che l'autorità sanitaria non facesse quanto era conveniente di fare, poteva — dopo averla inutilmente diffidata ad agire — deliberare di assumere l'esercizio dei suoi poteri, salvo ad ottenere il rimborso delle spese incontrate.

La terza parte della legge del 1890 riproduceva in sostanza le disposizioni dei *Labouring Classes Lodging Houses Acts* e dell'*Housing of the Working Classes Act* del 1885, e fra le modificazioni introdotte merita di essere ricordato, che le attribuzioni spettanti al *Local Government Board* circa l'adozione di quegli Atti da parte delle autorità sanitarie rurali erano trasferite al consiglio della contea.

Il *Private Street Works Act*.

Nel 1892 fu approvato un *Private Street Works Act* (55 & 56 Vict. c. 57), che poteva essere adottato da ogni autorità sanitaria urbana: era però data facoltà al *Local Government Board* di dichiarare, che l'Atto avesse vigore anche in un distretto rurale od in una sua parte, e di investire la sua autorità sanitaria dei doveri e poteri attribuiti dall'Atto alle autorità sanitarie urbane.

L'autorità sanitaria urbana, quando avesse adottata la legge, poteva deliberare di eseguire in una o più strade private (o parti di strade private) opere di livellazione, di pavimentazione, di riattamento, ovvero poteva deliberare di provvedere alla loro illuminazione, salvo ad

essere rimborsata della spesa dai proprietarî dei fabbricati adiacenti a dette strade in proporzione dell'estensione, per cui ciascun fabbricato fronteggiava la strada, del maggiore o minore beneficio derivante dalle opere, ecc. La deliberazione, assieme col progetto di tali *private street works*, col preventivo e con la ripartizione della spesa relativa, dovea essere pubblicata per lo spazio di un mese, e durante tale termine ogni proprietario, che avesse da contribuire alle *private street works*, poteva presentare le proprie obbiezioni, sulle quali avea da decidere una *court of summary jurisdiction*. Dopo eseguite le opere, dovea essere pubblicata una definitiva ripartizione delle spese, affinchè i proprietarî interessati potessero presentare obbiezioni in ordine alle eventuali variazioni del progetto, del preventivo o della ripartizione della spesa, ed anche di tali obbiezioni avea da decidere una *court of summary jurisdiction*. L'autorità sanitaria poteva quindi procedere all'esazione dei contributi dai singoli proprietarî, all'incirca nei modi determinati dai *Public Health Acts* pel ricupero delle *private improvement expenses*. Quando lo reputasse conveniente, l'autorità sanitaria urbana poteva deliberare di sostenere, con la *general district rate*, in tutto od in parte le spese delle *private street works*. Essa avea inoltre potere di contrarre prestiti con l'approvazione del *Local Government Board* e con l'osservanza delle modalità stabilite dal *Public Health Act*, 1875. Delle spese e delle entrate relative alla esecuzione della legge dovea essere tenuto un conto separato.

Un articolo del *Public Health Act* del 1875, sviluppando disposizioni anteriori, di cui per brevità non si è fatto cenno, avea per verità dato alle autorità sanitarie urbane rispetto alle *private streets* poteri consimili a quelli loro attribuiti dall'Atto del 1892; ma le dispo-

sizioni di quest'ultima legge erano notevolmente migliori, sia nei riguardi delle autorità sanitarie e della sollecitudine dei procedimenti, sia nei riguardi dei proprietari, a cui era dato modo di ricorrere anche prima della esecuzione delle opere. — Al 31 marzo 1898, il *Private Street Works Act* era stato adottato in 334 distretti urbani, aventi una popolazione di più che quattro milioni.

Il *Public Health Acts Amendment Act*, 1890.

Per quanto fossero numerose ed ampie le leggi, che da quasi mezzo secolo venivano fatte in materie più o meno razionalmente connesse con la sanità pubblica, esse nondimeno erano apparse insufficienti nelle città più popolose, alle cui autorità sanitarie erano stati attribuiti speciali poteri per mezzo di Atti locali. E poichè l'esperienza dimostrava l'utilità di parecchi di tali poteri addizionali, il Parlamento provvide a mettere le autorità sanitarie in grado di valersene, senza bisogno di ottenerne la concessione da un Atto locale, ed all'uopo approvò nel 1890 un *Public Health Acts Amendment Act* (53 & 54 Vict. c. 59), che entro brevissimo tempo fu applicato in un considerevole numero di distretti urbani e, nella parte in cui poteva esserlo, anche in molti distretti rurali. Al 31 marzo 1898 la legge era stata adottata in 787 distretti urbani e in 258 distretti rurali, aventi complessivamente una popolazione di circa diciotto milioni e mezzo.

La legge del 1890 poteva essere adottata, in tutto od in parte, da ogni autorità sanitaria urbana; ed indipendentemente dal potere, che (in analogia al disposto delle leggi antecedenti) era conferito al *Local Government Board* di investire un'autorità sanitaria rurale di alcuno dei poteri attribuiti alle autorità sanitarie urbane, le autorità sanitarie rurali potevano adottare quelle disposizioni, che l'Atto dava loro facoltà di adottare. — A tutti i *byelaws*, fatti in virtù dei poteri conferiti dalla

legge in esame, erano applicabili le disposizioni del *Public Health Act*, 1875, e contro gli atti compiuti dalle autorità sanitarie in virtù della legge poteva essere portato appello alle *quarter sessions.* — L'autorità urbana poteva, con l'approvazione del *Board of Trade*, fare *byelaws* per prevenire ogni danno od ingombro che potesse derivare per il pubblico da pali, fili, condutture ed altri apparati collocati sopra, sotto, lungo, attraverso una strada per uso di telegrafo, telefono, illuminazione, segnalazione ferroviaria, ecc.: tali *byelaws* non potevano però avere applicazione rispetto agli apparati collocati lungo una ferrovia o la via alzaia di un canale, a quelli appartenenti al *Postmaster General* ossia collocati pel servizio pubblico telegrafico, alle opere costrutte in base agli *Electric Lighting Acts.* — Una casa, un locale, un giardino non poteva essere usato a scopo di pubblico trattenimento (ballo, musica, canto, ecc.) senza una licenza concessa, per un anno o per un tempo minore e con le condizioni ritenute opportune, dagli stessi giudici di pace, cui spettava concedere la licenza per la minuta vendita di *intoxicating liquors*, salvo la facoltà ai giudici di pace nelle *petty sessions* di concederla per un periodo non superiore a 14 giorni. — Fossero *town councils*, *local boards* od *improvement commissioners*, le autorità sanitarie urbane che, sia in tale loro qualità, sia in altra qualità, avessero facoltà di contrarre un prestito, potevano creare, emettere, negoziare, redimere un prestito per obbligazioni *(stock)* col consenso del *Local Government Board* ed uniformandosi alle norme regolamentari, che esso avea da stabilire e da far approvare nello stesso modo prescritto dal *Local Government Act* del 1888 relativamente agli *stocks* dei consigli delle contee. — Erano infine numerose le disposizioni, che per la maggior parte potevano essere adottate anche dalle autorità sanitarie rurali e

che integravano o rendevano più stringenti le disposizioni dei *Public Health Acts*, relativamente a molte speciali materie come, ad es., rispetto alla immissione nelle fogne (di una autorità locale) di sostanze che potessero ingombrarla, danneggiarla o costituire una *nuisance*, rispetto alle latrine sia pubbliche, sia private, rispetto al trasporto di materie putride o nocive alla salute, rispetto alla nettezza di corti e passaggi promiscui, rispetto ai macelli, rispetto alle cautele da adottarsi per la incolumità del pubblico nella costruzione o nel restauro di edifici prospicienti le strade, rispetto alle norme da osservarsi nella costruzione di chiese, teatri od altri locali, dove avessero da riunirsi molte persone, ecc., ecc.

L'*Infectious Disease (Notification) Act*, 1889.

Oggetto di ben tre leggi fu una materia, alla quale per verità le leggi sanitarie antecedenti non aveano provveduto convenientemente, ossia la tutela contro le malattie infettive. Anzitutto le leggi generali non aveano stabilito alcun obbligo circa la denuncia dei casi di *infectious diseases*, ed anche in tale argomento erano andati supplendo, in un rilevante numero di città, dei *local Acts* che vi aveano istituito il cosidetto *notification system*. Nel 1889 questo sistema funzionava in modo assai soddisfacente in ben 56 città: riuscì pertanto ovvia l'approvazione in quello stesso anno di un *adoptive Act* ossia dell'*Infectious Disease (Notification) Act* (52 & 53 Vict. c. 72), che diede modo di applicarlo dappertutto; e l'opportunità della legge fu resa manifesta dal fatto che prima che un anno fosse trascorso essa era stata adottata in circa quattro quinti dei distretti sanitari. — L'*Infectious Disease Act* del 1889 poteva essere adottato dalle autorità sanitarie urbane e rurali e dalle *port sanitary authorities*. Adottata la legge, quando alcuno fosse colpito da una malattia infettiva (vaiuolo, colera, difterite, febbre tifoide od altra delle malattie indicate nell'Atto o che, in ag-

giunta a queste, fosse stata dichiarata tale dall'autorità sanitaria con una deliberazione approvata dal *Local Government Board*), il capo della famiglia ed in suo difetto il congiunto più prossimo coabitante con l'ammalato o chi avesse da provvedere per lui o lo assistesse ovvero l'*occupier* del fabbricato dovea, sotto pena di una multa, inviarne notizia al *medical officer of health* del distretto, ed un uguale obbligo incombeva al medico, che avesse visitato l'infermo.

L'*Infectious Disease (Prevention) Act*, 1890.

Molti erano gli Atti locali, che a singole autorità sanitarie aveano dati poteri addizionali allo scopo di prevenire la diffusione di malattie infettive: l'*Infectious Disease (Prevention) Act* del 1890 (53 & 54 Vict. c. 34) diede facoltà a tutte le autorità sanitarie urbane o rurali, che lo adottassero, di valersi di quei poteri addizionali, ed anche questa legge fu entro breve tempo applicata in moltissimi distretti urbani ed in buon numero di distretti rurali: al 31 marzo 1898 l' Atto era in vigore in 576 distretti urbani ed in 229 distretti rurali, con una popolazione di più che 15 milioni. — L'Atto dava potere, con l'osservanza di date modalità, di assoggettare ad ispezione le latterie ed anche di proibire la vendita del latte, il cui consumo fosse stato o potesse esser causa di malattie infettive; estendeva e rendeva molto più efficaci e severe le disposizioni vigenti circa la disinfezione di fabbricati e di oggetti, che potessero conservare il germe dell'infezione; determinava speciali norme relativamente al seppellimento dei morti per malattia infettiva, ecc., ecc.

L'*Isolation Hospitals Act*.

Valendosi delle facoltà loro originariamente attribuite (come si è accennato) dagli Atti sanitari del 1866 e del 1867 relativamente alla istituzione di ospedali, le autorità sanitarie di molte città aveano anche fondati appositi ospedali per le malattie infettive: ma naturalmente

non aveano potuto fare lo stesso la massima parte delle autorità sanitarie delle minori città e dei distretti rurali. A questa deficienza opportunamente provvide nel 1893 l'*Isolation Hospitals Act* (56 & 57 Vict. c. 68), che non si estendeva nè ai *county boroughs*, nè, senza il consenso del *town council*, agli altri borghi, salvo però la facoltà del *Local Government Board* di ordinare l' applicazione dell'Atto nei borghi aventi meno di 10 mila abitanti. Su domanda di una o più autorità locali (che agli scopi della legge erano le autorità sanitarie urbane o rurali o la *vestry* di ogni parrocchia costituente una *contributory place*) ovvero di venticinque *ratepayers* di una *contributory place* e dopo aver fatta eseguire una inchiesta dal suo *medical officer of health*, il consiglio di ogni contea poteva deliberare di istituire od ordinare che fosse istituito un ospedale per le malattie infettive *(isolation hospital)* per uno o più distretti sanitari o *contributory places*, costituendo tali distretti o *contributory places* in *hospital district*, salvo appello delle autorità locali interessate al *Local Government Board*. Però il consiglio della contea non poteva procedere alla costituzione di un *hospital district* per una o più *contributory places*, formanti parte di un distretto sanitario rurale, ovvero per un distretto sanitario, senza il consenso della rispettiva autorità sanitaria o senza che fosse provato che questa non voleva o non era in grado di provvedere convenientemente per l'ospedale in quelle località. — Costituito l'*hospital district*, il consiglio della contea dovea nominare un comitato composto o interamente di suoi membri o di questi e di rappresentanti delle località interessate ovvero soltanto di questi ultimi nel caso, che la contea non contribuisse alle spese dell'ospedale: le autorità locali, che si ritenessero lese dalle modalità stabilite dal consiglio della contea rispetto alla costituzione dell'*hospital com-*

mittee, potevano appellare al *Local Government Board*. Quando l'*hospital district* corrispondesse a tutta od alla maggior parte della circoscrizione di una autorità locale avente capacità di corporazione, il consiglio della contea poteva investire quell'autorità di tutti i poteri del comitato. La legge determinava che l'*hospital committee* fosse un *corporate body* e potesse esercitare tutti i poteri (compreso quello di acquistare beni stabili), che fossero necessari per la istituzione e l'amministrazione dell'ospedale e di cui il consiglio della contea deliberasse di delegargli l'esercizio. — Le spese individuali del trasporto, della cura, del mantenimento degli ammalati *(patients' expenses)* doveano essere rifuse all'*hospital committee* per quelli poveri dai *guardians* della rispettiva unione e per gli altri dall'autorità sanitaria della località, da cui provenivano. Tutte le altre spese, sia relative alla istituzione od all'ampliamento dell'ospedale *(structural expenses)*, sia quelle generali del suo mantenimento *(establishment expenses)* stavano a carico delle *local rates*, ossia delle *rates*, con cui nel distretto, nei distretti o nelle *contributory places* comprese nell'*hospital district* si sopperiva alle spese sanitarie. Però il consiglio della contea poteva contribuire (a carico della *county rate*) con una determinata somma od anche con un sussidio annuale alle *structural and establishment expenses*, e poteva altresì prendere a prestito le somme occorrenti per la esecuzione della legge, salvo ad esserne rimborsato (assieme con l'interesse del 4 per 100) entro lo stesso numero di anni, in cui dovea essere ammortizzato il prestito da esso contratto, col prodotto delle *local rates*. — I conti dell'*hospital committee* doveano essere riveduti da un *district auditor*.

L'importanza dell'*Isolation Hospitals Act* non richiede commenti e basti rilevare, che anche in questa materia

i consigli delle contee erano chiamati ad esercitare un'azione supplementare a quella, che le minori autorità locali trascuravano o non erano in grado di esercitare in modo soddisfacente.

Delle attribuzioni date alle autorità sanitarie dalla legislazione sul lavoro durante il periodo, di cui si sta trattando, si è fatto cenno altrove, e pertanto, essendosi passate in rassegna tutte le principali modificazioni introdotte fra il 1884 ed il 1894 negli ordinamenti locali sanitari resta ora da dire di altre leggi che, sebbene non avessero diretta relazione con la tutela della sanità pubblica, risguardavano la competenza delle autorità sanitarie.

Nuove leggi per le biblioteche, i musei, le gallerie, le scuole di scienze e di arti.

Il numero delle pubbliche biblioteche istituite in virtù dei *Public Libraries Acts* era andato notevolmente crescendo: nel 1890 erano più di duecento. In quell'anno una legge (53 & 54 Vict. c. 68) stabilì, che per l'adozione dei *Libraries Acts* avessero da votare, fossero cioè *voters*, nei borghi i *municipal electors*, altrove i *county electors*, e che la deliberazione dovesse sempre esser fatta per mezzo di schede. Ben maggiore importanza di quello del 1890 ebbe un *Public Libraries Act* del 1892 (55 & 56 Vict. c. 53), il quale, abrogando le leggi omonime antecedenti, ne riproduceva con lievi emendamenti la maggior parte delle disposizioni, ma altre disposizioni mutava od aggiungeva: conviene pertanto dar notizia delle innovazioni più importanti. — Nelle località, dove fossero stati adottati gli anteriori *Public Libraries Acts*, dovea entrare in vigore la nuova legge, come se questa vi fosse stata effettivamente adottata. L'atto del 1892 poteva poi essere adottato in ogni distretto sanitario urbano ovvero in una parrocchia (o parte di una parrocchia) non compresa in un distretto urbano; ed il distretto urbano o la parrocchia (o la parte della parrocchia), dove l'Atto

Il *Public Libraries Act*, 1892.

fosse adottato, costituiva un *library district*: più parrocchie, che avessero adottato l'Atto, potevano consorziarsi agli scopi della sua esecuzione. Questa era rispettivamente demandata nei distretti urbani all'*urban authority* (con facoltà di delegare in tutto od in parte i suoi poteri ad un comitato composto anche di persone che non ne fossero membri) e nelle parrocchie a dei *commissioners*, che erano nominati tra i *voters* (in numero da tre a nove) dalla *vestry*, costituivano un *corporate body* e scadevano di carica circa un terzo all'anno. — Relativamente all'adozione dell'Atto o ad altre questioni rimesse dalla legge alla decisione dei *voters*, il *mayor* nei borghi, il presidente dell'*urban authority* negli altri distretti urbani, gli *overseers* nelle parrocchie dovevano (in seguito a richiesta di dieci *voters*) provvedere per l'accertamento dell'opinione dei *voters*, inviando ad ognuno di essi una scheda, che doveva poi essere ritirata e spogliata. I *voters* non potevano essere invitati a nuovamente pronunciarsi sull'adozione dell'Atto o sopra un'altra questione se non trascorso un anno dalla votazione antecedente. — Alle *library authorities* spettavano gli opportuni poteri per istituire e mantenere pubbliche biblioteche, musei, gallerie d'arte, scuole di scienze e di arti; e le autorità costituite in base agli anteriori *Libraries Acts* potevano, senza bisogno di far adottare la nuova legge, fondare quelle delle anzidette istituzioni, che non avessero ancora fondate. L'accesso ai musei ed alle biblioteche e l'uso delle biblioteche circolanti doveano essere gratuiti per gli abitanti del *library district*: soltanto per gli abitanti fuori del distretto potevano essere stabilite delle tasse. — La legge determinava la massima aliquota d'imposta, che poteva essere destinata alla sua esecuzione, ma l'adozione dell'Atto poteva essere condizionata alla imposizione di una aliquota minore con una deliberazione dei *voters*, che

essi però aveano facoltà di revocare in progresso di tempo. Con l'osservanza di tali limitazioni, le spese per la esecuzione dell'Atto doveano essere sostenute nei borghi e negli altri distretti urbani con la *borough rate* e con la *general district rate* ovvero con una *separate rate*, imponibile ed esigibile con le stesse modalità della *borough rate* e della *general district rate*, nelle parrocchie con una *rate*, che era percepita come parte della *poor rate*, ma che andava imposta per un terzo soltanto della *rateable value* sugli *occupiers* di terreni arativi, pascoli, praterie, boschi, ortaglie, vivai, ed il cui montare dovea di volta in volta essere consentito dalla *vestry*. Con l'approvazione del *Local Government Board* l'autorità urbana ed oltre a quella anche col consenso della *vestry* i *commissioners* potevano ottenere anticipazioni di danaro dai *Public Works Loan Commissioners* e potevano in genere contrarre prestiti (garantiti sulle *rates*) con l'osservanza delle norme stabilite in proposito dal *Public Health Act* del 1875. I conti delle entrate e delle spese derivanti dalla esecuzione della legge doveano esser tenuti separatamente e riveduti nei borghi dagli *auditors* del borgo e negli altri distretti urbani e nelle parrocchie dai *district auditors*. Nel 1893 un *Public Libraries (Amendment) Act* (56 Vict. c. 11) ebbe per iscopo di agevolare ancora più di quello che l'avesse fatto l'Atto del 1892 l'adozione e l'attuazione di questa legge nei distretti urbani, prescrivendo che per qualsiasi oggetto, per cui fosse richiesta una deliberazione dei *voters*, e quindi anche per la stessa adozione dell'Atto avesse da tenerne luogo una deliberazione dell'autorità urbana e dando facoltà alle autorità di due o più distretti urbani limitrofi di consorziarsi per dare insieme esecuzione alla legge per mezzo di un *joint committee*.

Il *Museums and Gymnasiums Act*, 1891.

Senza pregiudizio, da una parte, della facoltà concessa

dal *Baths and Washhouses Act*, 1878, relativamente all'uso come palestra degli stabilimenti di bagni nei mesi invernali e, dall'altra, dei poteri concessi dai *Public Libraries Acts* per la istituzione di musei, una legge del 1891, il *Museums and Gymnasiums Act* (54 & 55 Vict. c. 22), che poteva essere adottato in tutto od in parte dalle autorità sanitarie urbane, dava loro facoltà di istituire e mantenere musei e palestre, di fare i relativi regolamenti, di nominare e stipendiare gli impiegati ed inservienti necessarî, ecc., ecc. In ogni settimana un museo dovea essere gratuitamente aperto al pubblico almeno tre giorni, ed una palestra almeno due ore ogni cinque giorni: per l'ammissione negli altri giorni ed ore l'autorità urbana poteva disporre come credeva rispetto sia alla classe delle persone, sia alle tasse d'ingresso. Relativamente ai musei ed alle palestre doveano esser tenuti conti separati dell'entrata e della spesa: le tasse d'ingresso ed ogni altro provento doveano essere impiegati nel sopperire alle spese; ed in quanto rimanesse una deficienza, questa dovea essere sostenuta come parte delle *general expenses* dall'autorità urbana, senza che però fosse ecceduta una determinata aliquota d'imposta. Con l'osservanza delle modalità stabilite dal *Public Health Act* del 1875, l'autorità urbana poteva anche contrarre dei prestiti per dar esecuzione alla legge. Col consenso del *Local Government Board*, l'autorità urbana poteva, trascorsi sette anni dall'istituzione, vendere un museo od una palestra, che ritenesse non necessaria o troppo costosa.

Il *Post Office Act*, 1891.

Alcune disposizioni di un *Post Office Act* del 1891, (54 & 55 Vict. c. 46) riguardavano pure le autorità sanitarie. Al consiglio di un borgo od a qualsiasi altra autorità sanitaria urbana era data facoltà di contribuire con una somma di danaro (a carico della *borough rate* o della *general district rate*) ovvero (ottenendone l'appro-

vazione dal *Local Government Board*) con la cessione di terreno alla istituzione di un nuovo ufficio postale, quando essa ritenesse vantaggioso agli abitanti, che tale ufficio fosse situato in una località diversa od avesse sede in un fabbricato più vasto o decoroso di quello destinato dal *Postmaster General*. Analogamente, quando una autorità sanitaria rurale ritenesse vantaggiosa, per una o più *contributory places*, l'istituzione di un ufficio postale o telegrafico ovvero qualche agevolezza addizionale nel servizio postale o telegrafico, quell'autorità poteva assumere di pagare al *Postmaster General* (computandola tra le *special expenses* delle *contributory places* interessate) la perdita, che egli avesse da sostenere in conseguenza della istituzione dell'ufficio o del miglioramento introdotto nel servizio.

Il *Public Authorities Protection Act*, 1893

Rimane per ultimo da dar notizia di un *Public Authorities Protection Act* approvato nel 1893 (56 & 57 Vict. c. 61), il quale avea per iscopo di generalizzare e (sostituendovi norme di procedura uniformi e più semplici) di emendare le disposizioni delle leggi anteriori relativamente alla protezione delle persone chiamate in giudizio per avere agito (o mancato di agire) nell'adempimento di pubblici doveri. Già più volte si è fatto cenno di tali disposizioni e particolarmente di quelle riguardanti i giudici di pace, le quali, senza che rimanesse sostanzialmente scemata la protezione di cui godevano, furono esse pure modificate dalla legge del 1893. L'utilità di questa legge era considerevole non soltanto perchè essa toglieva la grande varietà delle disposizioni contenute in circa 120 Atti, di cui alcuni di epoca remota, ma anche perchè assicurava ragionevolmente una protezione a molti pubblici funzionari, che prima non l'aveano. — Fatta eccezione pei procedimenti di ogni Dicastero governativo in confronto delle autorità locali e dei loro

ufficiali, l'Atto succitato determinava che relativamente ad ogni azione, accusa o procedimento contro qualsiasi persona, per atti compiuti in conseguenza od in esecuzione (effettiva o supposta) di un Atto del Parlamento o di un pubblico dovere (quindi anche se fosse stabilito dalla *common law* o da regolamenti amministrativi) ovvero per la mancata esecuzione di un Atto del Parlamento o di un pubblico dovere, avessero da osservarsi le seguenti norme:

a) l'azione, l'accusa, il procedimento dovea essere istituito entro sei mesi dall'atto o dalla omissione lamentata;

b) se il giudizio riescisse favorevole al convenuto, l'aggiudicazione, in suo favore, delle spese dovea esser fatta come tra il procuratore ed il cliente;

c) prima che un'azione di danno fosse intentata, poteva esser fatta l'offerta di una somma a titolo di indennità e, se ciononostante l'azione venisse intentata, e l'attore non ottenesse una somma maggiore di quella offerta, egli non avea titolo al rimborso delle spese fatte dopo l'offerta, ed al convenuto doveano essere aggiudicate quelle da lui sostenute dopo l'offerta;

d) se l'attore non avesse dato al convenuto sufficiente opportunità di fare l'anzidetta offerta prima che fosse intentata l'azione, la Corte poteva ordinare che fossero rifuse le spese al convenuto.

Erano poi abrogate le disposizioni di Atti anteriori, le quali prescrivessero che il procedimento dovesse essere istituito in una determinata località o dentro uno speciale termine; che dovesse essere data preventiva notizia dell'esercizio dell'azione; che il convenuto avesse diritto alla rifusione delle spese in una speciale misura; che in determinati casi il convenuto fosse privato della rifusione delle spese; che il convenuto potesse ricorrere a quel

mezzo processuale di difesa più agevole di ogni altro e consistente in una generica negazione delle allegazioni di chi promoveva il giudizio, mezzo che era detto *plead the general issue.*

§ 101.

Le complicazioni delle circoscrizioni e delle autorità prima del *Local Government Act*, 1894.

Quanto scarsamente fosse stato conseguito, tra gli scopi del *local government bill* del 1888, quello relativo alla semplificazione delle circoscrizioni ed al consolidamento delle autorità locali, fu esposto a suo luogo; e qui basta ricordare, che le disposizioni proposte per il riordinamento delle autorità locali intermedie, con la costituzione di *district councils*, erano rimaste soppresse nel corso della discussione, e che i provvedimenti approvati relativamente alla modificazione delle circoscrizioni aveano avuto ben scarsa applicazione, fatta eccezione per la tassativa disposizione concernente i distretti urbani situati in due o più contee. Sussisteva pertanto quella straordinaria moltiplicità e confusione di autorità e di circoscrizioni locali, che proveniva dall'essersi di mano in mano create speciali autorità e speciali circoscrizioni per singoli oggetti dell'amministrazione locale senza coordinarle ad un sistema uniforme e simmetrico. Nel 1893 da 28 a 29 mila autorità locali aveano in Inghilterra podestà di decretare imposte: vi erano infatti 62 contee, 302 borghi municipali, 31 *improvement districts*, 688 *local government districts*, 574 distretti sanitari rurali, 58 *port sanitary districts*, 2302 *school board districts*, 302 *highway districts* (comprendenti circa 8000 parrocchie), 6477 *highway parishes* (non comprese in un distretto urbano od in un *highway district*), 648 *Poor Law unions*, circa 15 mila *civil* (ossia

Poor Law parishes), 1052 *burial board districts* ed inoltre numerose circoscrizioni per la esecuzione di altri *adoptive Acts* diversi dai *Burial Acts*. Ed a dare un'idea del viluppo delle circoscrizioni giova avvertire, che ben 174 distretti sanitarî rurali non erano compresi in una sola contea e circa 800 parrocchie non erano situate in solo distretto rurale.

Aspirazioni di riforme democratiche negli ordinamenti locali.

Ma, per quanto ne potesse essere il beneficio, la semplificazione delle circoscrizioni ed il coordinamento delle autorità non apparivano ormai sufficienti a soddisfare le aspirazioni di riforma delle istituzioni del governo locale. Mentre gli impulsi democratici dell'età moderna aveano ottenuto così largo successo nella riforma degli ordinamenti elettorali politici, nel campo del governo locale, sebbene parecchie riforme fossero state compiute, tra cui sovratutto importanti quelle dei borghi municipali e delle contee, sussistevano ancora non pochi ordinamenti, che contrastavano aspramente con gli ideali democratici e che, qualunque fosse il giudizio obbiettivo sul modo, con cui funzionavano di fatto, apparivano agli occhi dei più come bizzarre anomalie e non giustificati privilegî. Così era pei membri *ex officio* dei *boards of guardians*, — per il sistema del voto plurimo vigente nelle *vestries* e nella elezione dei *guardians*, dei membri dei *local government boards*, degli *improvement commissioners*, — per le qualifiche di censo richieste per quegli ufficî. In particolar modo si riteneva non ragionevole che una gran parte di coloro, ai quali con la concessione della franchigia elettorale politica era stata attribuita la capacità di influire col loro voto sui destini del paese, fossero — fatta eccezione per l'amministrazione dei borghi municipali e delle contee — tuttora esclusi dalla partecipazione al governo locale.

Atonia della vita amministrativa nelle parrocchie rurali.

D'altra parte, nelle circoscrizioni rurali erano mani-

feste una vera atonia di alcuni organismi locali ed una grave deficienza di altri nell'adempimento dei còmpiti loro assegnati. Le attribuzioni della parrocchia da lungo tempo erano andate scemando, e ad ogni modo era divenuta sempre più ristretta la sfera della sua competenza in confronto del grandioso sviluppo delle funzioni del governo locale. Per le parrocchie urbane l'assorbimento dei più importanti fra i loro antichi còmpiti da parte dei *town councils*, dei *local boards* o degli *improvement commissioners* era un fatto reso necessario, stante l'intima loro compenetrazione nel centro urbano, dalle più elementari ragioni di convenienza amministrativa. Ma affatto diversa era la condizione delle parrocchie rurali, la cui individualità si manteneva spiccata, sia nei riguardi della circoscrizione, sia rispetto alla specialità degli interessi. Ora, anche le funzioni amministrative delle parrocchie rurali erano state grandemente limitate nell'epoca moderna: basti ricordare, che erano state loro tolte l'amministrazione dei poveri e quella della polizia, che in moltissimi luoghi le *highways* non costituivano più una materia di competenza parrocchiale e che così era dappertutto per le attribuzioni relative alla sanità pubblica. Le principali funzioni civili delle parrocchie rurali erano l'amministrazione delle proprietà e delle *charities* (opere pie) parrocchiali, la designazione degli *overseers*, la nomina degli *assistant overseers*, la elezione dei *guardians*, l'adozione e la esecuzione di alcuni Atti, le attribuzioni della *vestry* relative al *compounding of rates*. Le funzioni della parrocchia rurale erano adunque poca cosa e certamente erano insufficienti per determinare un vivo interessamento degli abitanti alla sua amministrazione. Ma non si poteva negare che anche il modo, con cui erano costituiti e praticamente funzionavano i suoi organi amministrativi, fosse causa

del torpore della vita della parrocchia. Le *vestries* ed i loro ufficiali erano non a torto riguardati come decrepiti resti di istituzioni sorte in tempi remoti ed in corrispondenza con condizioni sostanzialmente diverse da quelle presenti, — non possedevano più la fiducia della massa della popolazione rurale, — irrigiditi nelle forme tradizionali non aveano l'elasticità necessaria per adattarsi alle esigenze dell'epoca moderna. E qui si potrebbero ripetere quasi tutte le cose, che si sono accennate in altro luogo anche circa le norme di procedura e le consuetudini tuttora seguite, fra cui, ad es., quella della convocazione della *vestry* nelle ore antimeridiane, quando la maggior parte dei *ratepayers*, dovendo attendere al lavoro, non potevano intervenirvi. Ma conviene piuttosto dar qualche notizia relativamente alle *charities* parrocchiali, esistenti in circa 12 mila parrocchie. Queste pie fondazioni possedevano complessivamente una rendita annuale di circa di L. s. 2,200 mila, di cui si riteneva che tre quarte parti avessero una destinazione puramente secolare, e vi erano comprese (per poco meno di L. s. 400 mila di annua entrata) le cosidette *dole charities* ossia quelle aventi per iscopo la prestazione di soccorsi in danaro od in natura a persone bisognose e che non solo erano accusate di richiamare i poveri nelle parrocchie e di essere incentivo all'indolenza e causa di demoralizzazione, ma non di rado davano luogo a gravi abusi nella loro amministrazione. Ora il sistema ordinariamente vigente per le *parochial charities* era che ne fossero *trustees* i *churchwardens* ed il parroco: ciò che praticamente le metteva nelle mani della Chiesa anglicana.

L'atonia della vita civile delle parrocchie rurali era poi insistentemente rappresentata come una delle cause sia del poco o nessun attaccamento dei lavoratori rurali

alla parrocchia, della loro instabilità di residenza, della continua e crescente corrente di emigrazione dalla campagna nelle città, — sia dello stato relativamente poco progredito delle masse rurali, a cui non era dato modo di indirizzare l'azione della parrocchia al miglioramento delle loro condizioni. Ed a questo proposito si riteneva, che il rinnovamento del governo locale nella parrocchia avrebbe offerto gli organi più adatti e gli impulsi più efficaci per l'attuazione di quella politica agraria sociale, rivolta alla creazione di *allotments*, che fino allora non avea trovato nelle maggiori autorità locali nè caldi, nè attivi fautori. Infatti a tutto il 1894 solo 83 autorità sanitarie rurali aveano usato dei poteri loro conferiti dall'*Allotments Act*, 1887, ed aveano complessivamente acquistato o preso in affitto 1836 acri, suddividendoli fra 4711 persone; e soltanto 12 *county councils* si erano valsi dell'*Allotments Act*, 1890, ed aveano acquistato 413 acri, suddividendoli fra 825 persone: in tutto 2249 acri e 5536 *tenants*.

Necessità di riformare le autorità sanitarie rurali.

Gli organi dell'amministrazione locale nelle campagne, di cui (come si è premesso) era deplorata la deficienza nell'adempimento delle loro attribuzioni, erano le autorità sanitarie rurali. Delle cause intrinseche di tale deficienza si è già discorso in passato; e qui basta accennare, che in fatto le condizioni sanitarie rurali erano ritenute notevolmente inferiori ai mezzi ed alle esigenze della civiltà moderna: era generale il difetto della fornitura di buona acqua potabile, di opere di fognatura e di scolo sia pei fabbricati, sia per le strade; erano assai frequenti le esalazioni nocive alla salute, molto numerose le case inadatte ad uso di abitazione, comune la mancanza delle più elementari precauzioni igieniche, ecc., ecc. Ora non poteva attendersi che, per quanto armato di grandi poteri, il Governo centrale

fosse in grado di riparare con l'opera sua ad un tale stato di cose, e si stimava necessario riformare radicalmente quella costituzione delle autorità sanitarie rurali, che si era dimostrata un vero insuccesso.

La presentazione di un *local government bill* nel 1893.

Le considerazioni esposte dànno a comprendere come un *local government bill*, presentato alla Camera dei Comuni nel 1893 dal Presidente del *Local Government Board* (Mr. Fowler) nel Gabinetto Liberale di allora, per l'appunto con lo scopo di riformare il governo locale nelle materie sovraindicate, e divenuto legge nell'anno seguente (56 & 57 Vict. c. 73), fosse, secondo ebbe a dire uno degli uomini più autorevoli dell'Opposizione (Mr. Goschen), lo spontaneo portato delle forze politiche e del generale desiderio di interessare maggiormente i lavoratori rurali all'amministrazione locale.

§ 102.

Il *Local Government Act*, 1894

Le disposizioni di quel *bill*, che per la massima parte furono approvate, riformavano molte delle istituzioni locali così profondamente e con intendimenti così democratici, che la discussione fu necessariamente assai lunga e laboriosa in entrambi i rami del Parlamento: basti dire che gli emendamenti presentati furono circa tremila. E la straordinaria gravità delle riforme introdotte dal *Local Government Act* del 1894 apparirà manifestamente dall'ampio riassunto, che è d'uopo farne, e dalle considerazioni, che converrà poi esporre almeno intorno alle sue principali disposizioni.

Costituzione dei *parish meetings* e dei *parish councils*.

Ogni parrocchia compresa in un distretto sanitario rurale era dichiarata parrocchia rurale: se una parrocchia si trovasse compresa soltanto in parte in un distretto rurale, la parte, che vi era compresa, e quella,

che non lo era, doveano costituire due parrocchie separate così come se fosse stato applicato il *Divided Parishes and Poor Law Amendment Act* del 1876. — In ogni parrocchia dovea esservi un *parish meeting* (assemblea parrocchiale) e, se la popolazione non fosse inferiore a 300 abitanti, anche un *parish council* (consiglio parrocchiale). Relativamente però alle parrocchie aventi una minore popolazione, con una ordinanza il *county council a)*, se il *parish meeting* di una parrocchia rurale avente non meno di cento abitanti la deliberasse, doveva provvedere per la costituzione di un *parish council* e poteva così fare, col consenso del *parish meeting*, anche per una parrocchia avente meno di cento abitanti; *b)* poteva, col consenso dei loro *parish meetings*, raggruppare due o più parrocchie (il cui territorio, per regola generale, fosse compreso nello stesso distretto e nella stessa contea) allo scopo della costituzione di un comune *parish council*, ma il *grouping order* doveva provvedere perchè rimanessero distinti i diritti di ogni parrocchia in relazione alle *charities*. Sopra domanda del consiglio delle parrocchie raggruppate o del *parish meeting* di alcuna di esse, il *county council* poteva poi sciogliere il raggruppamento.

Il *parish meeting* dovea essere formato dai *parochial electors* ossia dalle persone iscritte, rispetto alla parrocchia, nella lista degli elettori parlamentari ovvero nella lista dei *county electors*, comprese però in quest'ultima anche le donne maritate che avessero titolo ad esservi incluse. Ogni elettore parrocchiale avea da dare un solo voto ed in caso di elezioni poteva votare per tante persone quante aveano da essere elette: quando (nelle materie più importanti, specificamente indicate nella legge, da un solo elettore, nelle altre da almeno cinque elettori) fosse richiesto lo scrutinio, questo dovea

esser fatto per mezzo di schede segrete. Il *parish meeting* avea da nominare un presidente *(chairman)*; si riuniva nei luoghi e nelle epoche fissate dal *parish council* e, questo mancando, dal proprio presidente: dovea riunirsi almeno una volta all'anno (il 25 marzo) e non mai prima delle sei pomeridiane; poteva essere convocato dal presidente, da sei elettori parrocchiali o li due *parishcouncillors*.

Il *parish council*, che avea capacità di *corporate body*, era composto di un presidente *(chairman)* e di quel numero di consiglieri, che fosse determinato dal consiglio della contea tra un minimo di cinque ed un massimo di quindici. I *parish councillors* erano eletti — con le norme stabilite dal *Local Government Board* in analogia a quelle vigenti per le elezioni municipali — dal *parish meeting* fra gli elettori parrocchiali ovvero fra le persone, che durante i dodici mesi antecedenti all'elezione avessero avuto la loro residenza nella parrocchia o dentro un raggio di tre miglia: erano eleggibili anche le donne maritate. Su domanda del *parish council* o di un decimo degli elettori parrocchiali, il consiglio della contea poteva, in ordine alla elezione dei *parish councillors*, dividere la parrocchia in *wards* e determinare il numero dei consiglieri, che aveano da essere eletti in ciascun *ward*. I consiglieri parrocchiali duravano in carica fino al 15 aprile dell'anno successivo alla loro elezione ed erano rieleggibili; potevano rinunciare all'ufficio; e le eventuali vacanze erano riempite dallo stesso *parish council*. Questo dovea tenere almeno quattro sedute all'anno, di cui una (l'*annual meeting)* nei sette giorni successivi all'elezione per nominare il presidente fra i proprî membri o fra altre persone, che fossero eleggibili all'ufficio di consigliere della parrocchia. Il presidente poteva convocare in ogni

tempo il *parish council*, e dovea convocarlo ogniqualvolta due consiglieri lo richiedessero, salvo a questi di convocarlo direttamente ov'egli ricusasse o trascurasse di farlo. Alla validità delle deliberazioni era necessaria la presenza di un terzo dei membri del consiglio ed in ogni caso di non meno che tre.

In difetto di altro pubblico locale appartenente alla parrocchia, sia il *parish meeting*, sia il *parish council* potevano (salvo la rifusione degli eventuali guasti) radunarsi, nelle ore in cui non ne fosse fatto uso, in una scuola pubblica elementare sussidiata dallo Stato od in un altro locale adatto, di cui la spesa fosse sostenuta con qualsiasi *local rate*: le questioni, che insorgessero in argomento, secondo che si trattasse di scuole, di locali adibiti all'amministrazione della giustizia o della polizia ovvero di altri locali, aveano da essere rispettivamente decise dall'*Education Department*, dal Segretario di Stato per l'Interno ovvero dal *Local Government Board*.

Competenza del *parish council* e del *parish meeting* nelle parrocchie aventi un *parish council*. — Trasferimento delle attribuzioni della *vestry*, degli *overseers*, ecc.

Era trasferita al *parish council* la nomina degli *overseers of the poor* (che dovea esser fatta nell'*annual meeting*), nonchè il potere di nominare (e revocare) gli *assistant overseers*: i *churchwardens* dovevano cessare dall'essere *overseers ex officio*, ed a sostituirli potevano essere nominati degli altri *overseers*. Eccettuate le proprietà connesse con gli scopi del culto ovvero costituenti la dotazione di *ecclesiastical charities* (erano tali gli edifici serventi come chiese, cappelle, scuole domenicali od in altro modo ad una Confessione religiosa, nonchè quelli eretti od acquistati, entro i quarant'anni anteriori alla approvazione della legge, principalmente a spese dei membri di una Confessione religiosa e le fondazioni per scopi spirituali, per beneficio di persone ecclesiastiche, per la manutenzione di edifici ecclesiastici, per i servizi

del culto ed in generale per beneficio di una Confessione religiosa o dei suoi membri), — tutte le altre proprietà, di cui fossero investiti sia gli *overseers*, sia i *churchwardens* e gli *overseers*, doveano passare, con gli oneri relativi, al *parish council.*

Erano pure trasferiti al *parish council: a*) i poteri, i doveri e le responsabilità della *vestry*, fatta eccezione per quelli relativi al culto od alle *ecclesiastical charities* e per quelli, che dalla legge fossero attribuiti ad una diversa autorità; *b*) i poteri, i doveri e le responsabilità dei *churchwardens*, eccettuati quelli relativi al culto od alle *ecclesiastical charities*, ma compreso l'obbligo dei *churchwardens* di mantenere e riparare i cimiteri, che fossero stati chiusi, se le spese relative venissero pagate con la *poor rate*; *c*) i poteri, i doveri e le responsabilità degli *overseers* o dei *churchwardens* e degli *overseers* relativamente alle obbiezioni ed ai ricorsi in appello, che essi potevano fare contro la *valuation list*, la *basis of the county rate* e le *county rates*, ed agli appelli dei contribuenti rispetto alla *poor rate*; relativamente alla competenza di provvedere per i registri e per l'ufficio parrocchiale, per il servizio della estinzione degli incendi; relativamente alla gestione delle proprietà della parrocchia, dei *village greens* e degli *allotments*; *d*) i poteri del *board of guardians* di alienare, permutare o dare in affitto le proprietà della parrocchia: però il *parish council* poteva dare in affitto e col consenso del *parish meeting* permutare o vendere terreni e fabbricati, ma esso non poteva affittarli per più di un anno, nè permutarli o venderli senza il consenso del *Local Government Board*, quando si trattasse di proprietà acquistate con le *rates* o destinate a sollievo delle *rates*, e negli altri casi dei *Charity Commissioners*.

Altre attribuzioni.

Al consiglio della parrocchia erano attribuiti: *a*) lo

stesso potere che, in virtù dell'*Housing of the Working Classes Act* del 1890, gli *inhabitant householders* aveano (e continuavano ad avere) di fare rappresentanze riguardo alle abitazioni malsane ed agli *obstructive buildings*; *b*) lo stesso potere che, in forza degli *Allotments Acts*, spettava (e continuava a spettare) ai *parliamentary electors* di fare rappresentanze relativamente alla costituzione di *allotments*; *c*) i poteri ed i doveri dei *wardens*, *managers*, *committees*, che erano stati istituiti dalle leggi anteriori per l'amministrazione degli *allotments* e che non doveano più essere nominati. Erano poi trasferite al *parish meeting* le facoltà, attribuite ai *ratepayers* dall'*Elementary Education Act* del 1870, di chiedere all'*Education Department* la costituzione di uno *school board* e, dall'*Elementary Education Act* del 1876, di chiedergliene lo scioglimento.

In ogni parrocchia rurale il potere di adottare il *Lighting and Watching Act*, i *Baths and Washhouses Acts*, i *Burial Acts*, il *Public Improvement Act*, i *Public Libraries Acts* era esclusivamente attribuito al *parish meeting*: quando uno di quegli Atti venisse adottato, il consenso e l'approvazione del *parish meeting* erano sostituiti al consenso ed alla approvazione della *vestry* o dei *ratepayers* o dei *voters* nei casi, in cui l'Atto li richiedesse per le spese o per le *rates*; ed il *parish council* avea da essere l'autorità incaricata della sua esecuzione.

Erano attribuiti al consiglio della parrocchia i seguenti poteri: *a)* di costruire od acquistare gli edifici per i pubblici uffici, per le assemblee e per ogni altro scopo attinente agli interessi della parrocchia, ai poteri e doveri del *parish council* e del *parish meeting*: *b)* di acquistare terreni per la costruzione di quei fabbricati e per scopo di pubblica ricreazione o passeggio:

c) di rivolgersi al *Board of Agriculture* (che era subentrato agli *Inclosure Commissioners*) relativamente alla chiusura di *commons*, in base agli *Inclosure Acts*; *d)* di esercitare rispetto ad *open spaces*, *recreation grounds*, *village greens*, ecc., soggetti alla sua autorità ed alla cui spesa esso avesse contribuito, tutti i poteri dati, relativamente a tali luoghi, dalle leggi sanitarie alle autorità urbane; *e)* di utilizzare pozzi, sorgenti, corsi d'acqua esistenti nella parrocchia, senza però immischiarsi nei diritti dei terzi; *f)* di fare quanto fosse necessario per impedire che uno stagno, una fossa, uno scolo ecc. fosse dannoso alla salute, senza però immischiarsi nei diritti privati o ingerirsi nelle opere di fognatura di una autorità locale; *g)* di acquistare in via amichevole diritti di passaggio, che fossero vantaggiosi per gli abitanti della parrocchia; *h)* di accettare donazioni in favore degli abitanti della parrocchia; *k)* di eseguire opere in relazione all'esercizio dei poteri suindicati od alle proprietà della parrocchia; *i)* di contribuire alle spese occorrenti per alcuno degli oggetti suindicati o di convenire con un altro *parish council* per fare insieme tali spese o contribuirvi insieme.

Disposizioni relative alle espropriazioni.

Relativamente all'acquisto di terreni erano applicabili le disposizioni dei *Lands Clauses Acts*, eccettuate quelle riguardanti l'espropriazione: nel caso poi, che il *parish council* non riuscisse ad acquistare in via amichevole i terreni, che fosse autorizzato ad acquistare, esso poteva rivolgersi al consiglio della contea, il quale, premessa una pubblica inchiesta ed esaminate le opposizioni degli interessati, avea autorità di dichiarare, con una ordinanza, applicabili le disposizioni dei *Lands Clauses Acts* relative alla espropriazione: però l'indennità dovea essere determinata da un solo arbitro, secondo era stabilito dall'*Allotments Act* del 1887, e senza

che potesse essere aggiudicato alcun compenso addizionale pel motivo che l'acquisto era forzoso. Quando il consiglio della contea rifiutasse di fare l'ordinanza anzidetta, il *parish council* poteva indirizzare una petizione al *Local Government Board*, il quale, fatta alla sua volta eseguire una inchiesta, avea autorità di fare l'ordinanza. L'ordinanza del consiglio della contea o quella del *Local Government Board* diventava definitiva ed avea la stessa forza di un Atto del Parlamento, se entro un certo tempo gli interessati non chiedessero al *Local Government Board*, che fosse fatta una nuova inchiesta: però l'ordinanza del consiglio della contea doveva in ogni caso essere confermata da una ordinanza del *Local Government Board*.

Disposizioni risguardanti gli *allotments*.

La legge poi estendeva l'applicazione delle suesposte disposizioni relative alla espropriazione anche a tutti quei casi, in cui non fosse possibile, in via amichevole, l'acquisto, a ragionevoli condizioni, di terreni per la costituzione di *allotments* in esecuzione degli *Allotments Acts* 1887 e 1890 ossia da parte dei *district councils* (che la legge creava facendone i successori delle autorità sanitarie urbane e rurali) e dei consigli delle contee. Pertanto anche in tali casi non era più necessario, che un Atto del Parlamento autorizzasse le espropriazioni: bastava all'uopo l'*order* del consiglio della contea confermato, come è detto sopra, dal *Local Government Board* e nel caso, in cui il consiglio della contea rifiutasse di fare un *order* richiesto da un *district council*, questo avea (come il *parish council*) facoltà di indirizzare una petizione al *Local Government Board*, affinchè esso facesse l'ordinanza.

Oltre al potere dato (come fu detto sopra) al *parish council* di fare, relativamente alla costituzione degli *allotments*, all'autorità del distretto ed al consiglio della

contea le stesse rappresentanze, che potevano fare gli elettori parlamentari, la legge stabiliva che, quando in esecuzione dell'*Allotments Act* del 1890 il consiglio della contea acquistasse terreni per la costituzione di *allotments,* tali terreni dovessero passare in proprietà del *parish council,* al quale spettava esercitare i poteri conferiti dall'*Allotments Act* del 1887 all'autorità sanitaria rispetto alla esecuzione di opere di miglioramento, alla costituzione degli *allotments*, ai regolamenti per la loro concessione, alla loro amministrazione, ecc. Inoltre — con l' osservanza di alcune delle condizioni stabilite dagli *Allotments Acts* del 1887 e del 1890, fra cui quella che non dovesse deliberarsi la creazione di *allotments* se non potesse presumersi, che coi fitti da riscuotere si sarebbero sostenute tutte le spese e tutti gli oneri, — era dato potere al *parish council* di prendere in affitto terreni per costituire degli *allotments.* Quando il *parish council* ritenesse che v'era richiesta di *allotments*, ma non riuscisse ad ottenere in affitto, a ragionevoli condizioni, i terreni adatti a quello scopo, dovea rappresentare la cosa al consiglio della contea, al quale era dato potere di autorizzare, con un'ordinanza, il *parish council* a prendere in affitto i terreni forzosamente per un periodo di tempo non minore di quattordici anni, nè maggiore di trentacinque. Rispetto a tale ordinanza erano applicabili le stesse disposizioni, che — come fu già esposto — riguardavano le ordinanze con cui il consiglio della contea autorizzasse l'acquisto forzoso di terreni. Era inoltre specificamente stabilito, che l'arbitro, nel determinare il fitto da corrispondersi dal *parish council*, non dovesse tener conto che la locazione era forzosa ed avesse potere di decidere ogni questione relativa alle condizioni della locazione dei terreni al *parish council,* al compenso dovuto al proprietario di un tenimento per lo smembramento di

una sua parte, al compenso dovuto al conduttore del podere ed alla ripartizione del fitto tra la parte che esso ne doveva cedere e quella che conservava, ecc. ecc.: ma era prescritto, che l'arbitro, nel determinare il fitto od un altro compenso, dovesse tener conto, fra altre circostanze, dell'uso, a cui il proprietario avrebbe potuto destinare i terreni durante la locazione, e della diminuzione di reddito, che potesse soffrire il conduttore di un podere nella parte, che ne conservava, per esserne stata smembrata la parte affittata al *parish council*. Questo aveva poi tutti i poteri dati all'autorità sanitaria dall'*Allotments Act* del 1887, relativamente alla costituzione ed alla amministrazione degli *allotments*: non poteva però, senza il consenso del *landlord*, rompere o permettere di rompere i prati stabili, poteva permettere la costruzione sull'*allotment* di una stalla o di un granaio e poteva dare in affitto *allotments* anche eccedenti un acro ma, se il terreno fosse stato preso in affitto forzosamente, non eccedenti quattro acri, di cui uno solo aratorio.

Per la soppressione totale o parziale ovvero per la diversione di un diritto di pubblico passaggio era necessario il consenso sia del *parish council*, sia del *district council* ossia dell'autorità, a cui (come si dirà più innanzi) era trasferita la competenza delle *highway authorities*; e perchè una *highway* potesse esser dichiarata non necessaria al pubblico uso occorreva, che il *parish council* vi consentisse, desse pubblica notizia di tale sua deliberazione, la confermasse con una seconda deliberazione dopo due mesi, e che nel frattempo il *parish meeting* non deliberasse in contrario. — Il *parish council* poteva rappresentare al *district council*, che un diritto di pubblico passaggio era stato illegalmente soppresso, ed il *district council* avea da prendere gli opportuni provvedimenti: se nol facesse, il *parish council* poteva rivolgersi, con

una petizione, al consiglio della contea, al quale era data facoltà di assumere i poteri ed i doveri spettanti in materia al *district council.* — Il *parish council* poteva imprendere la riparazione e la manutenzione di tutti o di parte dei pubblici sentieri *(footpaths)*, che non fossero lungo una strada pubblica, senza che però ogni altra autorità o persona rimanesse perciò sollevata dalla responsabilità di provvedervi.

Proprietà destinate a beneficio dei parrocchiani e *parochial charities.*

Quando delle proprietà amministrate da *trustees* fossero destinate a beneficio di tutti o di parte degli abitanti della parrocchia ed in genere servissero ad uno scopo pubblico connesso con la parrocchia (come ad es. la concessione di *allotments,* la pubblica ricreazione, ecc.), tali proprietà (fatta eccezione per quelle costituenti la dotazione di *ecclesiastical charities*) potevano essere trasferite dai *trustees*, con l'approvazione dei *Charity Commissioners*, al *parish council* od a persone da questo nominate, che ne dovevano mantenere l'anteriore destinazione. — Se gli *overseers* sia da soli, sia insieme con altre persone fossero i *trustees* di una *parochial charity* ossia di una istituzione (tanto *ecclesiastical*, quanto non *ecclesiastical*) destinata a pro' degli abitanti di una parrocchia, doveano in loro luogo essere *trustees* dei consiglieri della parrocchia od altre persone nominate dal *parish council*; e, quando la *parochial charity* non fosse una *ecclesiastical charity*, anche i *churchwardens*, che ne fossero *trustees,* doveano essere sostituiti nello stesso modo. — Nel caso, in cui fra gli amministratori di una *parochial charity*, che non fosse una *ecclesiastical charity*, non fossero comprese persone elette dai *ratepayers*, dagli elettori o dagli abitanti della parrocchia ovvero nominate dal *parish council* o dal *parish meeting*, il *parish council* era autorizzato a nominare quel numero addizionale di amministratori, che fosse determinato dai *Charity*

Commissioners. — I *trustees* nominati nei casi anzidetti dal *parish council* duravano in carica un quadriennio, si rinnovavano per metà ogni due anni ed erano rieleggibili. — Le disposizioni relative alla nomina di *trustees* da parte del *parish council*, salvo quando questo li nominasse in luogo della *vestry*, non erano applicabili prima che fossero trascorsi quarant'anni dalla fondazione della *charity* o, nel caso di una *charity* fondata prima della approvazione della legge da un benefattore che in quel tempo vivesse, prima di quarant'anni dall'anzidetta approvazione, a meno che quel benefattore non desse il suo consenso alla immediata applicazione. — Quando la dotazione di una *parochial charity* fosse in parte destinata a scopi ecclesiastici ed in parte a scopi temporali, i *Charity Commissioners* aveano da provvedere per una congrua divisione e per la separata amministrazione di tale dotazione. — Prima che fossero decretati gli statuti di una istituzione di beneficenza concernente una parrocchia, che non fosse una *ecclesiastical charity*, i *Charity Commissioners* aveano da darne comunicazione al *parish council* ed in sua mancanza al presidente del *parish meeting*, che erano autorizzati a sostenere lo schema proposto od a farvi opposizione. — I conti di tutte le *parochial charities*, che non fossero *ecclesiastical charities*, doveano essere presentati ogni anno al *parish meeting*.

Quando una parte della parrocchia, avente confini determinati, possedesse proprietà o diritti distintamente dal resto della parrocchia, il consiglio della contea poteva ordinare che il *parish council* dovesse, per gli atti risguardanti tali proprietà o diritti, ottenere il consenso di un *parish meeting* tenuto per quella parte della parrocchia. E quando il *parish council* avesse poteri e doveri da esercitare soltanto in una parte della parrocchia o

relativi a proprietà destinate a beneficio di una parte della parrocchia e questa parte avesse confini determinati, esso doveva, in seguito a richiesta di un *parish meeting* tenuto per quella parte della parrocchia, nominare annualmente, per l'esercizio di quei poteri e doveri, un comitato formato da suoi membri e da rappresentanti di quella parte della parrocchia.

Attribuzioni in materia sanitaria.

Un *rural district council* poteva delegare al *parish council* quegli stessi poteri, che l'autorità sanitaria rurale (di cui esso era il successore) poteva, in base ai *Public Health Acts*, delegare ad un comitato parrocchiale composto interamente di proprî membri od in parte di questi ed in parte di *ratepayers* della parrocchia; e quando un *rural district council* intendesse costituire un comitato parrocchiale in parte con proprî membri, in parte con altre persone, queste doveano essere scelte fra i *parish councillors.* — Il *parish council* poteva rivolgersi al consiglio della contea per lamentare, che il *rural district council* non avesse provvisto, come avrebbe dovuto, per la fognatura della parrocchia o per la somministrazione di acqua, quando quella esistente fosse insufficiente od insalubre ed altra acqua potesse essere provveduta con una spesa ragionevole, oppure che il *rural district council* non avesse data la debita esecuzione ad alcuna delle disposizioni dei *Public Health Acts* o non avesse convenientemente riparata o mantenuta una *highway.* Ed il consiglio della contea, quando, dopo aver fatta una inchiesta, si fosse persuaso che il *district council* aveva mancato ai suoi doveri, poteva deliberare di assumere l'esercizio dei poteri e dei doveri del *district council* relativamente all'oggetto del *complaint* del *parish council,* ovvero poteva far uso dei poteri, che erano dati dai *Public Health Acts* al *Local Government Board* in confronto delle autorità locali, che non adempissero i loro doveri.

Impiegati, documenti, libri della parrocchia.

Il *parish council* poteva nominare uno dei suoi membri a fungere da *clerk*, senza stipendio: ciò non verificandosi ed essendovi un *assistant overseer*, questi poteva essere nominato *clerk*, e di tale attribuzione doveva esser tenuto conto nella determinazione del suo stipendio. Non essendovi un *assistant overseer*, il *parish council* poteva nominare un collettore delle *poor rates* od un'altra persona a fungere da *clerk* e determinare lo stipendio relativo. Il *parish council* poteva anche nominare fra i suoi membri, ma senza stipendio, un tesoriere, che dovea dar cauzione in conformità delle disposizioni regolamentari che fossero fatte dal consiglio della contea. — Tutti i documenti, che prima doveano essere depositati presso il *parish clerk*, aveano da essere depositati presso il *clerk* ed in sua mancanza, presso il presidente del consiglio parrocchiale. Il consiglio della contea dovea di tempo in tempo far esaminare come il *parish council* od il *parish meeting* provvedesse alla conservazione dei pubblici libri, registri, e documenti da esso custoditi ed avea da fare in argomento le ordinanze, che stimasse necessarie.

Competenza del *parish meeting* nelle parrocchie non aventi *parish council*.

Nelle parrocchie, che non avessero un consiglio parrocchiale:

a) il *parish meeting* dovea eleggere annualmente un presidente, che avea da rimanere in carica tutto l'anno; dovea riunirsi almeno due volte all'anno; poteva nominare nel proprio seno un comitato per ogni oggetto che, a suo giudizio, potesse in tal modo esser meglio trattato: ma tutti gli atti del comitato erano soggetti all'approvazione del *parish meeting*;

b) tutti i poteri, i doveri e le responsabilità della *vestry*, eccettuate quelle relative ad affari ecclesiastici o ad *ecclesiastical charities* ovvero quelle, che la legge attribuisse ad un'altra autorità, nonchè la nomina degli *overseers* e la nomina o la revoca degli *assistant overseers* erano trasferite al *parish meeting*;

c) il presidente del *parish meeting* e gli *overseers* costituivano un *corporate body* ed a loro in tale qualità e con l'obbligo di conformarsi alle deliberazioni del *parish meeting* erano trasferiti tutti i diritti di proprietà, che erano trasferiti al *parish council* nelle parrocchie, che lo aveano;

d) al *parish meeting* spettava esercitare le attribuzioni conferite al *parish council* nelle parrocchie, che lo aveano, relativamente alla soppressione o diversione di diritti di pubblico passaggio, alla dichiarazione che una *highway* non fosse più necessaria, ai *complaints* per l'inadempimento dei doveri sanitarî incombenti al *district council*;

e) su domanda del *parish meeting*, il consiglio della contea poteva conferirgli qualsiasi dei poteri dati dalla legge ai *parish councils*.

Ordinamenti finanziarî delle parrocchie rurali.

Le spese fatte sia dal *parish council*, sia nelle parrocchie, che non lo avessero, dal *parish meeting* doveano essere sostenute con la *poor rate*, e per ottenerne il pagamento erano rispettivamente attribuiti al *parish council* ed al presidente del *parish meeting* gli stessi poteri spettanti al *board of guardians* per ottenere il pagamento delle contribuzioni parrocchiali al *common fund*.

Al *parish council* era data facoltà di contrarre, con l'approvazione del consiglio della contea e del *Local Government Board*, prestiti garantiti sulla *poor rate* ed in tutto od in parte su altre entrate, *a)* per l'acquisto di terreni e la costruzione di edificî, che esso fosse autorizzato ad acquistare od a costrurre; *b)* per gli oggetti autorizzati da un *adoptive Act*; *c)* per le opere permanenti ed altre cose, che il *parish council* fosse autorizzato a fare ed il cui costo avesse, a giudizio del consiglio della contea e del *Local Government Board*, da essere ripartito in un dato numero di anni. Ai prestiti dei *parish*

councils erano dichiarate applicabili alcune delle norme stabilite dai *Public Health Acts*, fra cui il divieto, che il periodo dell'ammortizzazione eccedesse sessant'anni: ma le somme prese a prestito non potevano complessivamente eccedere una metà della *rateable value*, anzichè (com'era consentito da quegli Atti) la *rateable value* di due anni. Il consiglio della contea poteva dare a mutuo ai *parish councils* il danaro, che questi fossero autorizzati a prendere a prestito, ed all'uopo poteva, senza l'approvazione del *Local Government Board* e senza limitazione di somma, ricorrere al credito, con l'osservanza però delle altre condizioni e modalità stabilite per i suoi prestiti e di quelle addizionali, che il *Local Government Board* stimasse opportuno di stabilire per mezzo di ordinanze.

Senza il consenso del *parish meeting*, era vietato al *parish council* di incontrare spese o responsabilità, che avessero da render necessaria una *rate* eccedente, nell'anno finanziario locale, tre *pence* per ogni L. s. di *rateable value* ovvero un prestito. Ma in ogni caso il *parish council* non poteva in ciascun anno finanziario imporre, per sostenere le spese da esso fatte (inclusi in queste l'interesse e l'ammortizzazione dei prestiti, ma escluse le spese incontrate per la esecuzione di *adoptive Acts*) una aliquota maggiore di sei *pence* per ogni L. s. di *rateable value*.

Nelle parrocchie non aventi *parish council*, la *rate* imposta per sopperire alle spese del *parish meeting*, comprese quelle fatte per la esecuzione di *adoptive Acts*, non poteva superare in ogni anno finanziario sei *pence* per ogni L. s. di *rateable value*.

Riforme nella costituzione dei *boards of guardians*

Erano aboliti i *guardians ex officio*. Tutti i *guardians* doveano essere eletti — con le norme determinate dal *Local Government Board* in analogia a quelle vigenti per le elezioni municipali — dai *parochial electors* o più precisamente nelle parrocchie rurali dai *parochial electors* e

nelle parrocchie urbane da coloro, che sarebbero stati i *parochial electors*, se la parrocchia fosse stata una parrocchia rurale: ogni elettore avea da dare un solo voto per ciascuno dei *guardians* da eleggere. Salvo che nei dodici mesi anteriori all'elezione fossero stati soccorsi dall'amministrazione dei poveri o fossero ineleggibili per altri motivi di carattere generale, potevano essere eletti *guardians* (comprese le donne anche se maritate) sia i *parochial electors* di una parrocchia dell'unione, sia coloro, i quali avessero avuto la loro residenza nell'unione durante i dodici mesi antecedenti all'elezione; e nelle parrocchie situate, in tutto od in parte, in un borgo potevano essere eletti *guardians* anche tutti gli eleggibili all'ufficio di *borough councillor*. I *guardians* doveano durare in carica tre anni e rinnovarsi ogni anno per terzo, salvo che su domanda dello stesso *board of guardians* il consiglio della contea ordinasse, che tutti i *guardians* scadessero di carica alla fine del terzo anno. Il *board of guardians* poteva eleggere il presidente, il vicepresidente e non più di altri due membri fuori del suo seno, fra le persone eleggibili a *guardians*; e le persone così elette avevano da essere, come *additional guardians*, membri del *board*.

Costituzione dei *district councils*.

Le autorità sanitarie urbane doveano prender nome di *urban district councils*, ed i loro distretti doveano essere chiamati *urban districts*. I distretti sanitari rurali doveano esser chiamati *rural districts*, ed in ogni distretto rurale dovea esservi un *rural district council*, al quale era attribuita capacità di *corporate body*: quando un distretto rurale fosse situato in più contee amministrative, ogni sua parte situata in una contea dovea, salvo le ulteriori disposizioni della legge, costituire un separato distretto rurale. Il presidente del *county district council* ossia del consiglio di un distretto urbano o rurale era eletto annualmente dal consiglio, anche fuori del suo seno, fra

le persone eleggibili a *councillor* e, a meno che fosse una donna o fosse personalmente incapace per effetto di una legge, dovea per virtù del suo ufficio essere giudice di pace per la contea, in cui il distretto era situato.

Nulla venendo innovato nella costituzione dei consigli dei *county boroughs* e rimanendo inalterate nei borghi le disposizioni dei *Municipal Corporations Acts*, negli altri distretti urbani nessun membro *ex officio* avea più da far parte di una autorità urbana. Erano eleggibili ad *urban district councillor* i *parochial electors* di una parrocchia del distretto (ossia coloro, che sarebbero stati *parochial electors* se la parrocchia fosse stata rurale) e coloro, che avessero avuto la residenza nel distretto durante i dodici mesi antecedenti alla elezione: il sesso od il matrimonio non aveano da esser causa di ineleggibilità, ma era dichiarata tale l'assistenza ricevuta dall'amministrazione dei poveri durante i dodici mesi anteriori alla elezione. I consiglieri erano eletti (con le norme determinate dal *Local Government Board* in analogia a quelle vigenti per le elezioni municipali) dai *parochial electors*, che aveano da dare un solo voto per ciascuno dei consiglieri da eleggere; — erano soggetti, relativamente alla accettazione ed alla rinuncia dell'ufficio, alle disposizioni vigenti pei *municipal councillors*; — duravano in carica tre anni, erano rieleggibili e si rinnovavano ogni anno per terzo: ma su domanda dell'*urban district council* il consiglio della contea poteva ordinare, che scadessero tutti insieme alla fine del terzo anno.

Il *district council* di ogni distretto rurale dovea essere formato da un presidente e da consiglieri eletti, nello stesso numero dei *guardians*, dalle parrocchie o dalle altre circoscrizioni costituite per la elezione dei *guardians*. I *district councillors*, eletti in ogni parrocchia od in ogni altra circoscrizione, che fosse situata in un distretto rurale,

doveano essere, in pari tempo, i suoi rappresentanti nel *board of guardians*, e pertanto in quella parrocchia o circoscrizione non doveano essere eletti dei *guardians* (mentre invece i *guardians* doveano essere eletti nelle parrocchie o circoscrizioni urbane, che fossero comprese nell'unione). Le disposizioni suindicate relativamente alla qualifica, alla elezione, alla durata in carica ed alla rinnovazione dei *guardians* si applicavano ai consiglieri di un distretto rurale: questi poi potevano rinunciare all'ufficio, come il *Poor Law Amendment Act* del 1842 avea stabilito pei *guardians*.

Al consiglio della contea e, se la *Poor Law union* fosse situata in più contee, ad un *joint committee*, nominato dai rispettivi *county councils*, era attribuito un potere, uguale a quello fino allora spettante esclusivamente al *Local Government Board*, di modificare di tempo in tempo il numero dei *guardians* o dei *rural district councillors*, che aveano da essere eletti in ogni parrocchia, di dividere, per la loro elezione, le parrocchie in *wards*, di raggruppare le piccole parrocchie con altre finitime, ecc.

Competenza dei *district councils*.

Ad ogni *rural district council* erano trasferiti i poteri, i doveri e le responsabilità sia dell'autorità sanitaria rurale del distretto, sia delle *highway authorities* e degli *highway boards* del distretto, che aveano da cessare di esistere. Inoltre il *Local Government Board* (indipendentemente dalla facoltà attribuitagli dai *Public Health Acts* di conferire a singole autorità rurali poteri spettanti alle autorità urbane) era autorizzato ad attribuire ai *rural district councils*, con *general orders* (ossia con ordinanze applicabili a tutti), i poteri, i doveri e le responsabilità, che spettassero alle autorità sanitarie urbane in virtù sia dei *Public Health Acts*, sia di altre leggi. Col consenso del consiglio della contea, il *rural*

district council poteva sussidiare chi agisse in difesa di *rights of common* ed esercitare le attribuzioni date dal *Commons Act* del 1876 alle autorità sanitarie urbane per la preservazione dei *commons*.

Ai *district councils* urbani e rurali erano trasferiti i poteri, i doveri e le responsabilità dei giudici di pace (fuori delle *quarter sessions*) relativamente: *a)* alla concessione di licenze (in forza di un *Agricultural Gangs Act* del 1867 — 30 & 31 Vict. c. 130) ai *gang masters* ossia a coloro, che assoldano fanciulli, giovanetti o donne per impiegarli nei lavori agricoli su terreni non posseduti da loro; *b)* alla concessione di certificati ai *pawnbrockers* (a coloro, cioè, che per mestiere imprestano su pegno), in base al *Pawnbrockers Act* del 1872 (35 & 36 Vict. 93); *c)* alla concessione di licenze ai negozianti di cacciagione, in ordine alle leggi sulla caccia (particolarmente ad una legge del 1860 – 23 & 24 Vict. c. 90); *d)* alla concessione di licenze, in conformità dei *Merchant Shipping Acts*, ai *passage brockers* (a coloro, cioè, che in qualsiasi modo intervengono nella vendita di biglietti ai passaggeri per viaggi transoceanici) ed agli agenti di emigrazione; *e)* alla rappresentanza da farsi al Segretario di Stato (per l'Interno), in base ai *Fairs Acts* del 1871 (34 Vict. c. 12) e del 1873 (36 & 37 Vict. c. 37), circa la convenienza di abolire una fiera o di mutarne l'epoca; *f)* alla esecuzione, come autorità locale, dei *Petroleum Acts* e dell'*Infant Life Protection Act* del 1872 (35 & 36 Vict. c. 38), il quale al *town council* nei borghi ed altrove ai giudici di pace nelle *petty sessions* avea commesso di autorizzare (con la iscrizione in un apposito registro) le persone, che intendessero assumere, verso mercede, l'allevamento di bambini altrui di età inferiore ad un anno, e di fare i *byelaws* relativi. Erano inoltre trasferiti ai *district councils*

i poteri, i doveri e le responsabilità delle *quarter sessions* relativamente alle licenze, che esse concedevano, in forza di una legge del 1786 (26 Geo. III c. 71), per la macellazione di cavalli, bestiame, ecc. non destinati all'alimentazione.

Gli anzidetti poteri, doveri e responsabilità dei giudici di pace e delle *quarter sessions* erano trasferiti anche al consiglio di un *county borough*, così come se esso fosse un *district council.*

Il *Local Government Board*, su domanda del consiglio di un borgo (anche se fosse un *county borough*) o di ogni altro distretto urbano, poteva conferire a quel consiglio o ad ogni altro corpo rappresentativo compreso nel borgo o distretto urbano (come, per es., al *board of guardians*, se l'unione vi fosse compresa) la nomina degli *overseers*, la nomina e la revoca degli *assistant overseers*, i poteri, i doveri, le responsabilità degli *overseers* ed insieme con queste attribuzioni i poteri dati alla *vestry*, relativamente al *compounding of rates*, dal *Poor Rate Assessment and Collection Act* del 1869, nonchè (con le opportune modificazioni) qualsiasi altro dei poteri, dei doveri e delle responsabilità attribuite ai *parish councils.* — Il consiglio della contea poteva valersi di un *district council*, come di un proprio delegato, per la trattazione di qualsiasi affare risguardante quel distretto.

Disposizioni finanziarie relative ai *district councils.*

Nei distretti urbani, anche le spese incontrate dal *district council* in forza dei poteri addizionali conferitigli dalla legge doveano essere sostenute nei borghi con la *borough rate* ed altrove con la *general district rate.* Nei distretti rurali, le spese incontrate dal *district council* doveano essere sostenute nei modi, con cui, a norma del *Public Health Act* del 1875, doveano essere sostenute le spese di una autorità sanitaria rurale. Però, *a)* le *highway expenses* doveano essere sostenute

come *general expenses*, ma al *district council* spettava la stessa facoltà, che avea l'*highway board*, di mettere, per speciali circostanze, alcune *highway expenses* a carico di una o di più parrocchie ossia di una *contributory place*, ed il *district council* dovea accordare una proporzionata riduzione d'imposta a quelle parrocchie, che possedessero redditi o proventi non costituiti da *rates* e destinati alla manutenzione delle loro strade; *b)* quando il *Local Government Board* dichiarasse date spese *special expenses*, esso poteva stabilire che fossero pagate dalla *contributory place* nel modo, con cui questa sosteneva le *general expenses* ossia con una *rate* imposta sull' intera *rateable value* di tutte le proprietà anzichè, come era prescritto per le *special expenses*, con una *special rate*, che colpiva certe proprietà solamente per un quarto della rendita imponibile.

Disposizioni comuni alle parrocchie rurali ed ai *county districts*.

Sia il *parish council*, sia il *district council* poteva nominare dei *committees*, formati in tutto od in parte con proprî membri ed il cui ufficio durava sino alla successiva riunione annuale del consiglio, per l'esercizio di alcuno dei poteri ad esso attribuiti, quelli eccettuati di contrarre prestiti, imporre *rates*, fare contratti: gli atti di tali comitati doveano essere sottoposti alla approvazione del consiglio. Analogamente un *parish council* od un *district council* poteva concorrere con altri *parish* o *district councils* nella costituzione di un *joint committee* relativamente ad oggetti di comune interesse.

Quando un *parish council* od un *district council*, che non fosse il consiglio di un borgo, non potesse funzionare per esser fallite le elezioni o per altra ragione, il consiglio della contea avea potere di ordinare, che fossero fatte nuove elezioni, e di nominare persone, che frattanto agissero in luogo del *parish* o *district council*.

I conti dell'entrata e della spesa dei *parish meetings*

nelle parrocchie non aventi *parish council*, dei *parish councils*, dei *district councils* e dei rispettivi comitati doveano essere tenuti nei modi prescritti dal *Local Government Board* e venir chiusi al 31 marzo di ogni anno od al 13 settembre ed al 31 marzo (secondo che avessero da essere riveduti annualmente ovvero semestralmente, come già era per i conti dei borghi e come veniva allora stabilito per quelli dei *rural district councils*). Detti conti, fatta eccezione per quelli dei borghi, doveano essere riveduti dai *district auditors*, con l'osservanza delle relative disposizioni.

Sopra richiesta dell'autorità interessata, le controversie circa l'essere determinati poteri, doveri, proprietà o responsabilità trasferiti o non trasferiti dalla legge ad un *parish meeting*, ad un *parish council*, ad un *district council* potevano, senza pregiudizio di ogni altro modo di risolverle, esser decise in via sommaria dall'Alta Corte di giustizia.

Disposizioni risguardanti gli *adoptive Acts*.

Oltre trasferire in futuro al *parish meeting* l'adozione degli *adoptive Acts* nelle parrocchie rurali, la legge determinava che, quando la circoscrizione di una autorità già esistente per la esecuzione di alcuno di quegli Atti corrispondesse a quella di una parrocchia rurale, i poteri, i doveri e le responsabilità di tale autorità dovessero essere trasferiti al *parish council*. Che se alcuno degli *adoptive Acts* fosse in vigore in una parte soltanto di una parrocchia rurale, l'autorità esistente in base a quell'Atto poteva trasferire i suoi poteri, doveri e responsabilità al *parish council*, con le condizioni stabilite dal *parish meeting*. Nel caso poi, in cui la circoscrizione di una autorità costituita in base ad alcuno degli *adoptive Acts* non si trovasse compresa in una sola parrocchia rurale, i poteri e doveri di tale autorità erano trasferiti ai *parish councils* (e, questi mancando, ai *parish meetings*)

delle parrocchie rurali in tutto od in parte comprese nell'anzidetta circoscrizione e, se questa fosse in parte compresa in un distretto urbano, al suo *district council*, i quali aveano da esercitarli per mezzo di un *joint committee*. — Quando in un distretto urbano od in una parte di un distretto urbano esistesse una autorità costituita in base ad alcuno degli *adoptive Acts*, il consiglio di quel distretto poteva avocare a sè stesso i poteri, i doveri, le proprietà e le responsabilità di tale autorità, che in questo caso cessava di esistere. Era infine stabilito, che nessuno degli *adoptive Acts* potesse in futuro essere adottato in una parte di un distretto urbano senza l'approvazione del suo consiglio.

Modificazione delle circoscrizioni.

Agli scopi della esecuzione della legge ogni consiglio di contea dovea prendere in considerazione tutti i casi, in cui una parrocchia ovvero un distretto sanitario rurale si trovasse situato parte dentro e parte fuori della contea, — in cui una parrocchia fosse situata parte dentro e parte fuori di un distretto sanitario, — in cui una parrocchia rurale avesse la stessa estensione di un distretto rurale sanitario; e, fatte le opportune notificazioni ed inchieste, il consiglio della contea dovea fare delle ordinanze per applicare nel miglior modo le seguenti norme. L'intero territorio di ogni parrocchia e, a meno che per speciali ragioni il consiglio della contea ordinasse diversamente, l'intero territorio di ogni distretto rurale doveano essere compresi nella stessa contea amministrativa; l'intero territorio di una parrocchia dovea essere compreso nello stesso distretto; nelle parrocchie rurali, aventi la stessa estensione di un distretto rurale, salvo che il consiglio della contea per speciali ragioni ordinasse diversamente, il *district council* avea da funzionare anche come *parish council*. — Quando ritenesse opportuna, in relazione alle disposizioni della legge, la

modificazione di una *Poor Law union*, il consiglio della contea poteva a ciò provvedere con una sua ordinanza. — Tutti i suddetti *orders* del consiglio della contea doveano essere sottoposti al *Local Government Board*, al quale potevano essere presentate opposizioni ed al quale spettava di confermarli con un proprio *order*, giusta le norme stabilite dal *Local Government Act* del 1888 per le ordinanze dei *county councils* relative alla modificazione delle circoscrizioni. — Nel caso, in cui la circoscrizione da modificare fosse compresa in due o più contee, i consigli di queste contee aveano da nominare un *joint committee*, il quale, in conformità dei termini della delegazione avuta, esercitasse il potere di fare le ordinanze: la decisione di ogni questione relativa alla costituzione ed alla procedura del *joint committee* spettava al *Local Government Board*. — Salvo le proroghe, che il *Local Government Board* stimasse opportuno di concedere, era assegnato ai consigli delle contee un termine di due anni dall'approvazione della legge per l'esercizio degli anzidetti poteri di modificare le circoscrizioni, e questi poteri erano, trascorso quel termine, trasferiti al *Local Government Board*.

§ 103.

La semplificazione delle autorità locali compiuta dalla legge del 1894.

Salvo che (come si dirà in seguito) nei riguardi delle *rates*, il *Local Governmment Act* del 1894 introdusse nell'assetto del governo locale gran parte della semplificazione e della uniformità, che era possibile introdurre senza abbattere da cima a fondo il secolare edificio per costrurne al suo posto uno totalmente nuovo ed in particolare senza modificare la legge dei poveri anche rispetto alle circoscrizioni, ossia alle unioni ed alla com-

petenza delle loro autorità. L'applicazione della legge portò, che (rimanendo inalterata la costituzione delle *port sanitary authorities*) la contea amministrativa sia divisa in distretti (*county districts*), i quali sono urbani o rurali e la cui amministrazione è affidata ai consigli distrettuali urbani o rurali. E qui torna opportuno osservare che ai distretti ed alle loro autorità fu tolta la qualifica di sanitarî, con la quale erano stati originariamente costituiti, poichè si riconobbe che ormai la complessità e l'importanza delle funzioni state man mano attribuite alle autorità sanitarie, ma non intimamente connesse con la sanità pubblica, erano tali da farne delle autorità aventi una generale competenza nel campo del governo locale.

Nei distretti urbani era relativamente scarso il bisogno del consolidamento delle autorità, giacchè da gran tempo il legislatore avea seguito il sistema di attribuire alle autorità sanitarie urbane l'esercizio delle nuove funzioni che andava istituendo. Nei distretti rurali i nuovi *district councils* assorbirono la competenza spettante agli *highway boards* ed ai *surveyors of highways* e diventarono in modo uniforme l'autorità preposta alle *highways*, che cessarono di formare oggetto di una speciale amministrazione con apposite autorità e circoscrizioni e (come già era nei distretti urbani) passarono a costituire anche in tutti i distretti rurali un ramo della generale amministrazione del distretto. Inoltre giova notare, che le parrocchie rurali erano rappresentate dalle medesime persone nei consigli distrettuali e nei *boards of guardians*.

Era poi importante la semplificazione introdotta o resa possibile sia nei distretti urbani, sia in quelli rurali relativamente agli *adoptive Acts* — con la sostituzione tassativa ovvero facoltativa del *parish council* alle

speciali autorità incaricate della loro esecuzione secondo che la circoscrizione di queste autorità corrispondesse ad una parrocchia rurale o ad una sua parte, — con la soppressione di quelle autorità speciali, la cui circoscrizione non fosse compresa in una sola parrocchia rurale, e con la trasmissione dei loro poteri ad un *joint committee* delle parrocchie rurali e dei distretti urbani cointeressati, — con la facoltà data ad ogni consiglio distrettuale urbano di avocare a sè stesso la competenza di quelle autorità speciali, che esistessero nel distretto od in una sua parte. Per tal modo veniva decretata o preparata la soppressione di una considerevole quantità di autorità speciali, fra cui i numerosi *burial boards*. Inoltre la legge — da una parte dichiarando il *parish council* autorità esecutiva degli Atti, che venissero adottati in futuro in una parrocchia rurale od in una sua parte, e dall'altra richiedendo il consenso dell'*urban council* alla futura adozione di un Atto in una parte di un distretto urbano (l'adozione in tutto il distretto era già stata attribuita all'autorità sanitaria urbana), — preveniva la costituzione di altre nuove speciali autorità.

Relativa efficacia delle disposizioni concernenti il riordinamento delle circoscrizioni.

Per quanto esclusivamente concerne il riordinamento delle circoscrizioni, era anzitutto decisiva l'efficacia della disposizione, che, prescrivendone in ogni caso la separazione, toglieva il frequente e grave sconcio dell'appartenenza di una parrocchia rurale a più di un distretto; ed erano poi ben più efficaci le disposizioni della legge del 1894 in confronto di quelle del *Local Government Act* del 1888, relativamente alle ordinanze, con cui i consigli delle contee od i loro *joint committees* aveano da provvedere affinchè, in generale, ogni parrocchia fosse compresa in un solo distretto ed in una sola contea ed ogni distretto in una sola contea. Per questa parte, diversamente da quanto era avvenuto per l'Atto del 1888, quello del 1894

ebbe una esecuzione soddisfacente: nel termine assegnato dalla legge i *county councils*, secondo che il *Local Government Board* lo attestò nelle sue Relazioni, adempirono il mandato loro affidato " con zelo ed energia, „ compiendo " una immensa quantità di lavoro „ e facendo centinaia e centinaia di ordinanze, che per la massima parte furono confermate senza che vi fosse bisogno di inchiesta. Quanto però al rimaneggiamento della circoscrizione delle unioni per metterle in armonia con quella delle contee, dei distretti e delle parrocchie, la legge avea attribuito ai consigli delle contee lo stesso potere di modificarle, che fino allora spettava esclusivamente al *Local Government Board* e di cui esso era stato geloso custode ed avea fatto assai parco uso. Ma, sia perchè l'attribuzione di quel potere ai consigli delle contee era fatta solamente in quanto essi ritenessero di farne uso agli scopi della esecuzione della legge, sia per l'enorme cumulo di interessi e di rapporti, che durante sessant'anni si erano costituiti nelle unioni e che il rimaneggiamento delle loro circoscrizioni avrebbe sconvolti, fatto sta che ancora nel 1898 delle 647 unioni soltanto 457 (con una popolazione, secondo il censimento del 1891 di 17,600,734) erano comprese in una sola contea *(administrative county* o *county borough)*, 161 (con 9,409,331 abitanti) formavano parte di due contee, 26 (con 1,845,439 abit.) di tre contee, due (con 126,757 abit.) di quattro contee ed una (con 17,170 abit.) di cinque contee. Giova inoltre far presente che in quello stesso anno 254 unioni (con 14,795,224 abit.) erano comprese soltanto in parte in un borgo *(county borough* o semplice borgo municipale).

La riforma del governo locale nelle campagne.

Come risulta evidente dal riassunto delle sue disposizioni, la legge riformando il governo locale nelle campagne si basava sulle circoscrizioni esistenti ossia su quelle della

parrocchia e del distretto sanitario. — La creazione di una nuova circoscrizione, che le sostituisse entrambe, non sarebbe stata ragionevole ed avrebbe contrastato nel modo più assoluto con le inclinazioni del genio nazionale. D'altra parte, se v'erano evidenti motivi perchè il legislatore utilizzasse quella fra le circoscrizioni, che costituisce l'unità tipica, la cellula primordiale di ogni pubblica organizzazione, l'esperienza avea resa manifesta la sua insufficienza all'esercizio di tutte le funzioni amministrative non attribuite alla contea ed avea per l'appunto dimostrata la necessità della costituzione artificiale di una associazione comunale intermedia ossia del distretto.

Il nuovo ordinamento delle parrocchie.

Le parrocchie rurali erano circa tredicimila, di cui, in cifra rotonda duemila aventi più di 1000 abitanti, oltre duemilatrecento aventi da 500 a 1000 abitanti, circa duemilaquattrocento da 300 a 500 e più che seimila con meno di 300 abitanti (fra le quali quasi novecento con meno di 50 e più di millequattrocento con meno di 75 abitanti). La legge, mentre costituì in tutte le parrocchie rurali un *parish meeting*, costituì un *parish council* (di cui era grande l'affinità con le *select vestries*) soltanto in quelle parrocchie, che avessero almeno 300 abitanti, ma diede modo di ottenerne la costituzione anche alle parrocchie minori, oltre ad aver reso facoltativo il raggruppamento di due o più di esse in ordine alla elezione di un comune *parish council*. Notevolmente diverse erano in argomento le originarie disposizioni del *bill*, che non davano modo alle parrocchie con meno di 300 abitanti di avere un proprio consiglio parrocchiale, ma ne ordinavano il raggruppamento forzoso per la elezione di un comune *parish council*, pur lasciando a ciascuna parrocchia un separato *parish meeting*. Questa proposta — sostenuta dagli uni anche per la ragione che, non rag-

gruppandosi le minori parrocchie, non poteva esservi vera libertà ed attività di vita locale in quelle, dove le terre appartenessero ad un solo proprietario e per conseguenza quasi tutti gli abitanti fossero in un modo o nell'altro da lui dipendenti, — era stata aspramente combattuta dagli altri e rappresentata come un connubio per forza, come un ingiustificato sacrificio delle singole individualità parrocchiali. Ma, se l'opposizione incontrata costrinse ad abbandonare le disposizioni relative al raggruppamento coattivo, la facoltà largamente concessa dalla legge di costituire un *parish council* nelle parrocchie aventi così scarsa popolazione poteva essere giustificata da una ragione sentimentale, non da seri motivi di convenienza amministrativa. Dacchè la proporzione media fra gli elettori e gli abitanti era ritenuta inferiore al 20 per 100, ben poteva funzionare ed essere sufficiente nelle parrocchie con meno di 300 abitanti il *parish meeting*. Ed in proposito fu osservato, che l'applicazione del sistema rappresentativo non si giustifica se non come una necessità, quando la popolazione sia troppo numerosa o la circoscrizione troppo estesa perchè possa stabilirsi un governo popolare diretto.

Gli elettori parrocchiali

Quanta fosse la larghezza generica della franchigia elettorale parrocchiale, non occorre dimostrare. A non dire della sostanziale differenza derivante dall'abolizione del voto plurimo, che non ha bisogno di commento, era considerevole la diversità, che intercedeva fra il *parish meeting* e la *vestry* anche per la qualità delle persone, a cui era dato diritto di parteciparvi. Se, includendo negli elettori parrocchiali i *parliamentary electors*, vi si comprendevano gli *owners* non residenti nella parrocchia, vi si comprendevano in pari tempo persone, che non pagavano le *rates*, quali erano i *lodgers* e gli individui aventi la cosidetta *service franchise* ossia coloro, che per

ragione di servizio, di impiego, di ufficio abitavano una casa e che, quando non vi abitasse anche la persona da cui dipendevano per ragione del servizio, dell'impiego, dell'ufficio, il *Representation of People Act* del 1884 avea dichiarato dover essere considerati come *occupiers* di quella casa rispetto all'elettorato politico. Però i *lodgers* sono relativamente rari nella maggioranza delle parrocchie rurali e possono diventare molto numerosi soltanto nel caso non frequente della esecuzione di grandi lavori nella parrocchia o nelle sue vicinanze. Ben maggiore del numero dei *lodgers* potrebbe essere quello degli elettori iscritti in base alla *service franchise*, se generalmente non lo diminuissero l'instabilità dei lavoratori rurali e la consuetudine, che in generale i contratti di servizio siano fatti per un periodo troppo breve perchè i lavoratori acquistino il requisito elettorale della residenza annuale. Infine va osservato che, come aveano diritto di prender parte alla *vestry*, così lo conservarono rispetto al *parish meeting* gli *occupiers*, in cui luogo le *rates* fossero pagate dagli *owners* per effetto del *compounding*: al qual proposito giova notare che la facoltà di deliberare l'applicazione del *compounding of rates* veniva trasferita, insieme con le altre sue attribuzioni, dalla *vestry* (da una assemblea cioè, in cui era assicurata così forte prevalenza agli interessi dei *ratepayers*) al *parish council.*

Nei riguardi poi della semplicità degli ordinamenti non può dirsi, che quelli stabiliti per l'elettorato parrocchiale ne avessero gran fatto il pregio. Era evidentemente una complicazione il formare la lista degli elettori con la riunione delle liste degli elettori parlamentari e dei *county electors.* Per tal modo in tutti i distretti rurali le liste elettorali diventavano in pratica tre, una diversa dall'altra; e lo stesso avveniva nei

borghi municipali (nelle cui parrocchie i *guardians* doveano essere eletti da quelle stesse persone che sarebbero stati i *parochial electors*, se quelle parrocchie fossero state rurali) e negli altri *urban districts*, dove dai *parochial electors* (nello stesso modo qualificati) doveano essere eletti tanto i *guardians*, quanto i *district councillors*.

Secolarizzazione dell'amministrazione parrocchiale.

La parrocchia non veniva toccata nei rapporti ecclesiastici: però il legislatore si era proposto di sopprimere in tutte le materie, che non fossero puramente spirituali od ecclesiastiche, ogni ingerenza della *Established Church* o di qualsiasi altro corpo od associazione religiosa. Questo concetto fondamentale avea condotto alla secolarizzazione delle *parochial charities*, la quale, per verità, era stata proposta con una estensione ed una rigidità, che non furono mantenute nella legge. Infatti le disposizioni recise del *bill* lasciavano temere che alla *Established Church* potessero esser sottratte perfino le scuole elementari, le quali fossero state istituite principalmente per opera e coi contributi del suo clero. Ora, da una parte la definizione abbastanza lata delle *ecclesiastical charities* (nella quale, come si è detto, furono compresi anche tutti gli edificî eretti od acquistati nel quarantennio anteriore all'approvazione della legge principalmente a spese di una particolare Confessione religiosa) e d'altra parte l'essere dichiarato facoltativo, anzichè obbligatorio, il trasferimento delle *non ecclesiastical charities* dai loro *trustees* al *parish council* limitarono la secolarizzazione delle *parochial charities*. La quale però anche nei termini in cui fu accolta dalla legge ed unita alla completa secolarizzazione dell'assemblea parrocchiale, alla soppressione di ogni competenza non esclusivamente ecclesiastica dei *churchwardens*, ecc. toglieva alla *Established Church* una notevole parte dell'influenza da essa esercitata.

Le *parochial charities.*

La sostituzione del *parish council* agli *overseers* ed ai *churchwardens* rispetto ad ogni *charity*, che non fosse una *ecclesiastical charity*, — la facoltà data al *parish council* di nominare degli amministratori addizionali, quando dell'amministrazione di una *parochial charity* (*non ecclesiastical*) non facessero parte rappresentanti dei *ratepayers*, degli elettori o degli abitanti della parrocchia, sebbene per un riguardo ai benefattori l'esercizio di tale facoltà fosse differito a quaranta anni dopo la fondazione della *charity* o l'approvazione della legge, — l'obbligo della presentazione al *parish council* dei conti di tutte le *parochial charities* (*non ecclesiastical*), — le attribuzioni del *parish council* relativamente agli statuti di quelle *charities*, ecc. stabilivano in argomento una importante competenza della nuova autorità parrocchiale. Contro tale competenza non erano mancate le più aspre obbiezioni, fondate specialmente sul timore, che l'ingerenza assicurata ai *parish councils* potesse scoraggiare i privati benefattori (pei quali non si riteneva sufficiente la summentovata disposizione, che rispettava la loro volontà almeno per quarant'anni) e che le *charities*, specialmente le *dole charities*, potessero difficilmente essere bene amministrate da persone elette dal popolare suffragio.

Competenza delle autorità parrocchiali in ordine agli *allotments*.

Fra le nuove attribuzioni conferite alle autorità parrocchiali erano indubbiamente importanti quelle relative agli *allotments* e particolarmente la facoltà data al *parish council* di prendere in affitto dei terreni per darli, alla sua volta, in affitto divisi in *allotments*. A questo proposito conviene subito avvertire, che si prescelse di dare ai *parish councils* soltanto la facoltà di prendere in affitto i terreni, e non anche quella di acquistarne la proprietà, — non soltanto (come è evidente) per la minore gravità intrinseca della cosa, ma anche perchè si ritenne, che

quel sistema avrebbe messo i lavoratori in grado di avere gli *allotments* a più miti condizioni, che i proprietari sarebbero stati molto meno avversi a concedere in affitto i terreni che a venderli, e che non pochi di essi avrebbero anzi preferito di avere per affittuario un *parish council* piuttosto che dei privati lavoratori.

Poichè, come si è già detto, le maggiori autorità locali non aveano voluto o potuto provvedere estesamente per la costituzione di *allotments*, si attribuì la facoltà di provvedervi ai *parish councils*, eletti da un corpo elettorale nel quale erano ammessi ed avevano probabilmente una assoluta preponderanza quegli stessi lavoratori rurali, a cui diretto beneficio tornava la creazione di *allotments*. Pertanto i *parish councils* erano evidentemente l'autorità, che in proposito poteva prendere il più vivo interesse e subire immediatamente l'impulso di coloro, i quali desiderassero ottenere gli *allotments*, mentre d'altro canto essi aveano, più di ogni altra autorità, diretta ed esatta conoscenza delle condizioni locali. Anzi non potevano dirsi infondate le preoccupazioni di chi riteneva pericoloso mettere la costituzione e l'amministrazione degli *allotments* nelle mani dei *parish councils*, che nel caso probabile, in cui siano in maggioranza formati da poveri lavoratori non soggetti a sentire l'aggravio delle *rates* parrocchiali, non avrebbero ritegno nell'usare dei poteri loro attribuiti, sarebbero assai corrivi nel prendere terreni in affitto e poi userebbero ogni maggiore indulgenza nella riscossione dei fitti quando il pagamento ne sia reso difficile dall'inclemenza delle stagioni o da altre cause, sarebbero inclinati, nel caso di emigrazione dei primi concessionari, a cedere gli *allotments* ad altri per un fitto minore, ecc.

Ad aumentare tali preoccupazioni contribuiva la larghezza delle disposizioni stabilite in argomento dalla

legge, — larghezza, la quale era del resto cosa naturale e logica dacchè il Parlamento avea con tante leggi affermato il suo deciso intendimento di voler promuovere e diffondere la costituzione degli *allotments* per temperare le aspre conseguenze dell'eccessivo concentramento della proprietà delle terre, cooperare al miglioramento delle condizioni dei lavoratori rurali, ecc. Ora, era una importante innovazione che l'estensione dell'*allotment* potesse eccedere un acro ed anzi nel caso, che i terreni fossero stati ottenuti dal *parish council* col procedimento forzoso, potesse giungere fino a quattro acri e nel caso, in cui fossero stati ottenuti in via amichevole, potesse essere stabilita liberamente, senza l'osservanza di alcun limite, dal *parish council.* Facoltà questa, di cui la larghezza discrezionale era accresciuta dal fatto, che il *parish council* non avea bisogno di alcuna approvazione od ordinanza di una autorità superiore, quando riescisse ad avere in affitto i terreni in via amichevole. Era pure una nuova agevolezza, che i concessionarî degli *allotments* potessero costrurre (oltre che tettoie, pollaî, ecc.) anche stalle e granaî. Ma più rilevante di ogni altra nuova disposizione era la modificazione introdotta nel procedimento della espropriazione, modificazione, che — giova tornare ad avvertirlo — non si applicava soltanto nei casi, in cui i *parish councils* intendessero di prendere forzosamente a fitto dei terreni per la costituzione di *allotments*, o nei casi, in cui gli stessi *parish councils* dovessero per altri oggetti ricorrere alla espropriazione, ma anche in tutti i casi, in cui i *district councils* (come successori delle autorità sanitarie) ed i consigli delle contee intendessero di acquistare o prendere a fitto terreni per dare esecuzione agli *Allotments Acts* del 1887 e del 1890.

Modificazione del procedimento per le espropriazioni.

La modificazione consisteva nell'esser tolta la necessità

che la definitiva approvazione della espropriazione fosse fatta con un Atto del Parlamento: bastava invece, che l'*order* del consiglio della contea fosse confermato da un *order* del *Local Government Board*. Ora le cose dette altrove intorno alle gravi difficoltà, le quali si frapponevano alla costituzione degli *allotments* per la necessità che le espropriazioni fossero approvate con una legge, ed il fatto, che a tutto il 1894 una sola autorità sanitaria rurale ed un solo consiglio di contea aveano espropriato terreni in forza degli *Allotments Acts* del 1887 e del 1890, dispensano dal dimostrare l'importanza dell'agevolezza concessa dall'Atto del 1894; e si può tutt'al più aggiungere che, se si fosse richiesta l'approvazione del Parlamento per ogni espropriazione occorrente ad una autorità così piccina ed avente mezzi così limitati come il *parish council*, la facoltà data dalla legge di ottenerla sarebbe stata in pratica una vera delusione. Ma, ciò detto, conviene anche avvertire, che gravi obbiezioni furono mosse contro la sostituzione del *Local Government Board* al Parlamento nella definitiva approvazione delle espropriazioni summentovate, sostituzione che si qualificava un pericoloso esperimento malgrado che nessuna censura potesse farsi circa il modo, con cui il *Local Government Board* avea sino allora proceduto nella emanazione dei *provisional orders*. Si affermava infatti, che il sistema dei *provisional orders* in materia di espropriazione funzionava bene appunto perchè gli interessati potevano appellarne al Parlamento, il quale avea da confermarli, e si metteva innanzi il timore che, essendo reso arbitro assoluto in questioni, le quali — come quelle relative alla costituzione di *allotments* — potevano diventare appassionate per il conflitto di opposti interessi di classe e di interessi politici, il *Local Government Board*, che era pur presieduto da un uomo politico, po-

tesse cedere od esser sospettato di cedere a non corrette influenze.

Tornando a discorrere della facoltà concessa al *parish council* di prendere in affitto terreni per la costituzione di *allotments*, è opportuno far presente, che nella discussione della legge quella facoltà sollevò grande opposizione. Si espresse il timore, che i *parish councils*, nei quali niuna rappresentanza era assicurata ai *landowners* ed ai *farmers*, se ne sarebbero valsi per smembrare da un tenimento la parte migliore con grave danno dei proprietarî, ma ancora più dei *tenants*; si osservò, che un podere costituisce una unità organica e che una mutilazione fatta senza riguardo può compromettere la produttività ed il valore dell'intero fondo, che si sarebbero impoveriti e sfruttati i terreni presi in affitto, ecc. Queste obbiezioni condussero a circondare l'esercizio del potere attribuito al *parish council* di cautele e di condizioni come, ad es., relativamente alla durata massima e minima dell'affitto, al divieto di rompere le praterie stabili e sovratutto alla determinazione dei varî compensi da pagarsi al *tenant* ed all'*owner*. Sotto il quale ultimo riguardo non a torto venne osservato che, quando tutti quei compensi fossero pagati, il fitto degli *allotments*, su cui andavano a ricadere, sarebbe cresciuto in modo da renderne dubbia l'utilità pei lavoratori. D'altro canto è evidente che, quando la legge voglia esser giusta, non può in alcun modo riuscire a far che l'acquisto o l'affitto forzoso costi come quello volontario, ma è poi fuor di dubbio, che l'essere dalla legge autorizzato l'acquisto o l'affitto forzoso è il mezzo più efficace per rendere frequenti gli accordi amichevoli.

Limitata estensione della competenza delle autorità parrocchiali.

Sarebbe inutile fare uno speciale esame di tutte le altre attribuzioni, che erano trasferite dalle *vestries* e

dai loro ufficiali ai *parish councils* o che a questi erano date *ex novo*. Basterà far notare, che per l'adozione di alcuni degli *adoptive Acts* la deliberazione del *parish meeting* veniva sostituita a quella dei *ratepayers* o della *vestry* (ossia di coloro, su cui andava direttamente a ricadere l'onere delle spese derivanti dall'adozione dell'Atto) e che alcune delle nuove attribuzioni erano più apparenti che effettive od erano di difficile esercizio, come quella di rendere igienicamente innocui stagni, fossi, scoli senza che però il *parish council* potesse ingerirsi nei diritti privati o nelle opere di fognatura di una autorità locale. — Nel complesso non può dirsi che la sfera della competenza delle nuove autorità parrocchiali fosse molto estesa; e se l'opportunità di non rendere più difficile l'approvazione della legge e di esperimentare come quelle autorità sapessero funzionare distoglieva dall'attribuir loro una maggiore quantità di poteri e di doveri, conviene anche osservare, che la esiguità di un grandissimo numero delle parrocchie rurali opponeva ad una maggiore estensione della loro competenza un ostacolo, il quale non poteva essere superato se non a prezzo della efficienza e della economia dei pubblici servizî e disfacendo quell'opera di accentramento distrettuale, che l'esperienza avea resa necessaria.

Pericolo di prodigalità finanziaria delle autorità parrocchiali e relative limitazioni e cautele.

Era inevitabile, che la costituzione delle nuove autorità parrocchiali desse luogo ad un maggiore aggravio dei contribuenti locali, e per verità il solo serio pericolo, che esse potessero o possano rappresentare, sta nella loro eventuale prodigalità. Ora a molte persone era conferito sia l'elettorato parrocchiale, sia l'eleggibilità al *parish council*, le quali non risentono direttamente alcun onere per l'aumento delle imposte locali. Infatti — diversamente dai distretti urbani, dove

il fitto delle case è determinato dalla legge della domanda e dell'offerta e dove in generale, se le *rates* crescono, viene aumentato il fitto ai *compound householders* e questi, sebbene non paghino le *rates*, finiscono pure col risentire indirettamente l'aggravio di esagerate spese locali, — per lo più nelle campagne o i *cottages* (le abitazioni dei lavoratori rurali) non sono affittati a danaro od il fitto ne è pagato dai *farmers* o, anche se il fitto è pagato dal lavoratore, non è però regolato con criterî commerciali; e pertanto i lavoratori rurali, in via ordinaria, non risentono nemmeno indirettamente l'aumento delle *rates*. Inoltre, siccome in moltissime parrocchie le terre appartengono ad un solo od a pochi proprietarî e sono affittate a pochi *farmers*, questi immediatamente ed a lungo andare i proprietarî finiscono col sopportare quasi interamente il maggiore aggravio delle imposte locali. La conseguenza naturale di tale condizione di cose è che, nella maggioranza, gli elettori parrocchiali non hanno nel loro privato interesse un freno all'aumento delle spese; e non si può negare che il pericolo di attribuire la deliberazione delle spese a chi non paga le imposte corrispondenti sia tanto maggiore, quanto è minore la circoscrizione, nella quale vengono decretate le spese, e quanto così diventa più sensibile per gli elettori, i quali non pagano imposte, il beneficio personale, che essi probabilmente ritraggono dall'aumento delle pubbliche spese.

Per ovviare, per quanto era possibile, al pericolo che le nuove autorità parrocchiali facessero spese eccessive, la legge stabilì le severe limitazioni, di cui si è data notizia e le quali, almeno finchè un'altra legge non venga ad allentare il freno, possono salvaguardare l'interesse dei *ratepayers*, tanto più che questi hanno una garanzia della loro osservanza nell' essere la revisione dei conti

parrocchiali affidata ai *district auditors*. Conviene però tener presente, che i sei *pence* per L. s. di *rateable value* — fissati come limite massimo dell'aliquota della *poor rate* per le spese parrocchiali — non comprendono l'imposta occorrente per le spese incontrate in forza degli *adoptive Acts*; e pertanto, sebbene questi Atti abbiano per proprio conto determinata la massima aliquota d' imposta che può essere decretata per la loro esecuzione, resta il fatto che complessivamente le spese fatte dalle autorità parrocchiali possono portare ad eccedere parecchio l'aliquota dei sei *pence*.

La riforma parrocchiale in relazione all'educazione alla vita pubblica dei lavoratori rurali ed alla limitazione della loro immigrazione nelle città.

Passando ora a fare un giudizio sintetico intorno alle disposizioni della legge relative alla riforma del governo locale nelle parrocchie rurali, conviene riconoscere che il concedere agli abitanti della parrocchia una partecipazione alla sua amministrazione era un mezzo efficace non soltanto per rianimare la vita locale nella parrocchia, ma anche per illuminare la mente e coltivare lo spirito pubblico delle masse rurali; per educarle all'esercizio di quell'elettorato politico, che era stato loro concesso prima che — come era avvenuto nei borghi — vi fossero preparate dalla partecipazione al governo locale; per renderle con la pratica trattazione degli affari meno accessibili alle seduzioni di fantastiche teoriche socialiste; per riavvicinare le varie classi sociali e dar loro modo di meglio conoscersi ed apprezzarsi. Inoltre è fuor di dubbio, che la legge si ispirava ad un elevatissimo intento conservatore in quanto mirava ad avvincere il lavoratore rurale alla parrocchia ed a moltiplicare, specialmente con la costituzione degli *allotments*, le ragioni del suo attaccamento alla vita campestre. Infatti da lungo tempo l'agevolezza delle comunicazioni, le esigenze dell'accentramento industriale moderno, la prospettiva di più elevate mercedi, le ben maggiori probabilità di mutar con-

dizione, l'attrattiva di una vita variata, molto diversa da quella monotona del villaggio, ecc. aveano, come si è già detto altra volta, determinato una eccessiva immigrazione dei lavoratori rurali nelle città. Ma, poichè le seduzioni dei centri urbani vanno ogni giorno aumentando e la civiltà odierna, alleata all'attività intraprendente delle amministrazioni municipali ed alla gara di filantropia delle Confessioni religiose e dei partiti politici, va istituendo o moltiplicando quotidianamente i mezzi e le opportunità del benessere dei cittadini anche più poveri (abitazioni operaie, opere della beneficenza volontaria, ospedali, bagni, lavatoî, scuole di ogni specie, biblioteche, musei, letture e musica gratuite, tramvie, palestre, parchi, giardini, ecc.), è assai dubbio fino a che punto la riforma degli ordinamenti amministrativi delle parrocchie potrà diminuire la corrente di emigrazione dei lavoratori rurali. Come d'altra parte è evidente, che la legge non poteva realizzare le promesse e le speranze esagerate, le quali aveano preceduto la sua approvazione: essa non era certo in grado di " dare immediatamente il senso della vita pubblica ai più degradati lavoratori „ e tanto meno di " rivoluzionare la vita rurale. „

Riforme relative ai *boards of guardians.*

La costituzione dei *rural district councils* non richiede speciale commento, e non può recar sorpresa, che i *district councillors* avessero da esser eletti da un corpo così largo come i *parochial electors*: tanto, anche il Ministero conservatore avea fatta una simile proposta col *local government bill* del 1888. Ma all'incontro era assai grave la disposizione, che i *rural district councillors* fossero anche i rappresentanti delle parrocchie, da cui erano eletti, nel *board of guardians.* Siffatta disposizione era intimamente connessa con le altre, che dappertutto riformavano la costituzione dei *boards of guardians* e che meritano perciò di essere partitamente considerate.

Questo gruppo di riforme comprendeva l'abolizione degli *ex officio guardians*, la soppressione della qualifica del censo per i *guardians* elettivi, la sostituzione — come corpo elettorale — dei *parochial electors* agli *owners* ed ai *ratepayers*, la soppressione del sistema del voto plurimo, la durata in carica per tre anni e la rinnovazione annuale per terzo dei *guardians*, l'abolizione della distribuzione delle schede elettorali a domicilio e l'adozione, all'incirca, del procedimento vigente per le elezioni municipali, compresa quindi (in caso di elezione contestata) la votazione per mezzo di schede segrete. — Difendendo queste innovazioni, il Governo sosteneva che ciononondimeno la legge dei poveri rimaneva inalterata; e certamente rimanevano inalterate le disposizioni relative alla prestazione dell'assistenza, alle circoscrizioni ed alle attribuzioni delle autorità locali, ai poteri dell'Autorità centrale ed a parecchie altre materie: ma la riforma apportata nella costituzione delle autorità, da cui dipendeva la effettiva prestazione dei soccorsi, era troppo profonda perchè non fosse ragionevole temerne una ripercussione in tutto l'organismo della carità legale.

Gravità delle obbiezioni contro le riforme.

La costituzione di quelle autorità durava ormai da circa sessant'anni, e senza dubbio le condizioni generali della società ed in particolare l'indirizzo della vita pubblica aveano subìto, nel frattempo, tali mutamenti da rendere opportune delle modificazioni nel modo, con cui erano formati i *boards of guardians*. Ma non del tutto a torto si osservava non essere conveniente, che tali modificazioni fossero fatte quasi incidentalmente, senza che di proposito fosse esaminato e riveduto tutto l'ordinamento della carità legale. Le riforme nell'amministrazione dei poveri hanno infatti una particolare importanza, perchè possono derivarne non soltanto, come in altre materie, un aumento di spesa e di tasse, ma — come avveniva

prima della legge del 1834 — la depressione del carattere, la demoralizzazione, la depauperazione delle classi lavoratrici. Ora in un ramo della pubblica amministrazione così importante e delicato era prudente, riformando la costituzione delle autorità locali, dare piena soddisfazione agli ideali democratici, mentre l'incontestato successo della legge del 1834 era in parte dovuto ad ordinamenti, che non erano certamente in armonia con quegli ideali? Conveniva, dando loro la preponderanza nella elezione dei *guardians*, mettere l'amministrazione della carità legale nelle mani di molti di coloro, che (non pagando le *poor rates*) non ne sopportano l' aggravio e che possono facilmente trovarsi nel caso di invocarne i soccorsi per sè stessi, per i loro parenti, per i loro compagni di lavoro? Era opportuno abolire del tutto la qualifica del censo per i *guardians*, qualifica che valendosi dei suoi poteri, il *Local Government Board* avea recentemente (con una ordinanza del 26 novembre 1892) ridotta a sole cinque L. s. di *rateable value*? — Queste ed altre consimili erano le gravi obiezioni mosse dall'Opposizione conservatrice alle radicali riforme proposte dal Ministero, e — a non far cenno degli argomenti d'ordine generale tratti dalle dottrine liberali intorno alla formale eguaglianza dei cittadini rispetto al diritto elettorale — esso contrapponeva, che i contribuenti locali non potevano pretendere di avere una esclusiva ingerenza nell'amministrazione della carità legale, quando ormai i sussidi concessi dallo Stato corrispondevano a circa la quinta parte delle spese per i poveri, e che del resto la vera garanzia dei *ratepayers* contro gli abusi e gli sperperi era riposta nei poteri esercitati dal *Local Government Board*. E certamente, come si è altrove osservato, quei poteri erano così estesi da ridurre i *guardians* ad essere poco più che gli esecutori della volontà dell'Autorità cen-

trale, i suoi agenti locali. Ma si osservava, che la severità del controllo esercitato dal *Local Government Board* non bastava però a togliere una relativa disparità, da luogo a luogo, nella esecuzione della legge, ad impedire che in alcune unioni l'*out-door relief* fosse concesso con soverchia larghezza: la buona amministrazione della carità legale dipendeva dunque anche dalla qualità delle persone, che ne erano i distributori locali. E d' altra parte può aversi la sicurezza, che il controllo esercitato dal *Local Government Board*, da un Dicastero presieduto da un uomo politico, sarà costantemente imparziale e rigido?

L'abolizione dei *guardians ex officio*.

Una parte importante delle riforme introdotte nella costituzione dei *boards of guardians*, che però potè essere combattuta soltanto con scarsa efficacia, era l'abolizione dei *guardians ex officio*. Questi aveano in complesso fatto buona prova, aveano portato nei *boards* il prezioso contributo della loro capacità legale, ne aveano costituito un elemento permanente, che manteneva la pratica e le tradizioni amministrative; e, poichè aveano ben minore bisogno di curarsi della popolarità che i *guardians* elettivi, i *guardians ex officio* potevano, in tesi astratta, ritenersi più resistenti di quelli alla pressione (che probabilmente andrà crescendo) di coloro, che agli amministratori della carità legale vorrebbero imporre un dovere generale ed assoluto di dar lavoro ai disoccupati. Ma, d'altra parte, è fuor di dubbio, che i *guardians ex officio* costituivano un anacronismo, il quale poteva assai difficilmente essere difeso, e che essi erano una istituzione non circondata più dalla fiducia e dal rispetto necessarî perchè potesse funzionare bene. L'efficacia della difesa dei *guardians ex officio* era anche scemata dalla grande disparità esistente da unione ad unione nella proporzione, in cui essi facevano parte dei *boards*: esclusa la Metropoli, sopra circa 28 mila *guardians*, 8 mila erano

guardians ex officio, e questi in 24 unioni costituivano la metà o più del *board*, in 324 circa un quarto, in 227 circa un ottavo, in 30 meno di un ottavo; in 13 unioni poi non v'era alcun *guardian ex officio.* Infine fu osservato che, in futuro, la nomina dei giudici di pace potrebbe ben esser fatta con criteri del tutto diversi dagli attuali, ed in tale eventualità, non difficile a verificarsi, i principî conservatori e gli interessi dei *ratepayers* non avrebbero alcuna seria protezione dai *guardians ex officio.*

La disposizione relativa alla facoltà del *board of guardians* di nominare fuori del suo seno il presidente, il vicepresidente e due altri membri avea il vantaggio di permettere l'introduzione nel *board* di persone nominate con una elezione di secondo grado, quindi probabilmente di persone di intelligenza e di classe sociale abbastanza elevate; e l'obbligo, che era stabilito nella legge, di sceglierle per la prima volta tra i *guardians ex officio* uscenti di carica, quando questi fossero stati disposti ad accettare la nomina, offriva modo di rendere meno aspra la transizione dal vecchio al nuovo sistema. Ma è molto dubbio se in futuro i *boards* continueranno a lungo a far uso di quella facoltà. — Per quanto concerne la riforma relativa alla procedura per la elezione dei *guardians*, era cosa naturale che tale procedura fosse messa in armonia con quella ormai generalmente adottata nelle elezioni: del resto il sistema della distribuzione delle schede a domicilio, il quale era stato introdotto per rendere più facile che la grande maggioranza degli elettori votasse, era, con fondamento, accusato di dar adito a gravi abusi, a frodi, a corruzioni, ad intimidazioni. — La durata in carica dei *guardians* per un triennio (anzichè, come prima, per un solo anno) fu stabilita come un correttivo dell'abolizione dell'elemento permanente dei *boards*, rappresentato dai *guardians ex*

officio: rispetto poi alla rinnovazione annuale per terzo, introdotta per dar frequente opportunità alla pubblica opinione di influire sull'indirizzo amministrativo del *board*, venne però osservato, che il continuo mutamento dei suoi componenti ne scemava la responsabilità.

La riunione degli uffici di *rural district councillor* e di *guardian*.

Infine conviene fare qualche osservazione sulla riunione, nelle stesse persone, degli uffici di *rural district councillor* e di *guardian*. La creazione di due organismi distrettuali affatto distinti, uno per l'amministrazione dei poveri, l'altro pei còmpiti del governo locale, nello stretto senso della espressione, fu stimata superflua e sconveniente anche nei riguardi della difficoltà, che gli elettori avrebbero avuta, di scegliere un doppio numero di persone adatte, della opportunità di evitare attriti, della economia nel numero degli impiegati ed in generale nelle spese d'ufficio. Ma l'esperienza avea pur dato motivo a ritenere che, essendo state man mano aggiunte alle originarie ed assorbenti attribuzioni dei *guardians* quelle di autorità sanitaria nei distretti rurali e di autorità incaricata della esecuzione della legge sull'istruzione obbligatoria dove non vi fossero *school boards*, la competenza di quei funzionarî fosse divenuta eccessiva e troppo complessa e che pertanto fosse opportuno scemare le loro attribuzioni. Invece il legislatore seguì una via opposta, ed in aggiunta a quelle attribuzioni di governo locale, che già spettavano ai *guardians*, diede ai *rural district councils* altre attribuzioni, di cui una assai importante, l'amministrazione delle *highways*.

Le parrocchie urbane.

Già prima della legge del 1894 la competenza delle parrocchie urbane, come si è avuto occasione di notare, era parecchio minore di quella rimasta alle parrocchie rurali: basti rammentare che l'adozione degli *adoptive Acts*, per regola generale, spettava nei distretti urbani all'autorità sanitaria. Orbene, la nuova legge non sol-

tanto, a ragione, non aumentò le attribuzioni delle parrocchie urbane, ma rese possibile e preparò il loro quasi completo annullamento nei riguardi dell'amministrazione civile, dando al *Local Government Board* il potere di trasferire al *district council* la nomina degli *overseers*, i loro poteri e doveri, le attribuzioni della *vestry* rispetto al *compounding of rates* (attribuzioni, che nelle città aveano grandissima importanza) ed in generale qualsiasi dei poteri e doveri spettanti al *parish council* di una parrocchia rurale. L'adito aperto così largamente alla soppressione di quasi tutte le funzioni civili delle parrocchie urbane spiega come in queste la vieta costituzione della *vestry* ed il sistema del voto plurimo fossero risparmiati dall'impetuoso soffio del moderno spirito democratico, che nel 1894 abbattè tante altre antiche istituzioni del governo locale.

Autorità urbane.

Se naturalmente rimaneva immutata la costituzione dei borghi, che funzionava in modo assai soddisfacente, ed anzi essa era presa per tipo delle riforme introdotte dalla legge, erano invece parecchie le modificazioni apportate nella costituzione delle altre autorità urbane, tra cui avevano speciale importanza la sostituzione dei *parochial electors* agli *owners* ed ai *ratepayers*, l'abolizione del voto plurimo, la soppressione della qualifica del censo per la eleggibilità. Le considerazioni, che si sono già esposte, rendono superfluo qualsiasi commento di quelle riforme, e piuttosto conviene notare che, mentre nei borghi le donne erano ineleggibili a consigliere e, se maritate, non potevano nemmeno essere elettrici, invece negli altri distretti urbani le donne, anche se maritate, potevano essere sia elettrici, sia *councillors*.

Elettorato ed eleggibilità delle donne.

— Ardita soppressione, questa, di ogni incapacità derivante dal sesso o dallo stato matrimoniale, che era esplicitamente estesa ai *boards of guardians* (rispetto ai quali era

in passato stata viva la controversia circa la eleggibilità delle donne, che aveano cominciato a farne parte solo nel 1875), ai *rural district councils*, ai *parish councils*, e che portò la conseguenza, che presentemente (1898) le donne elettrici siano circa un milione, quasi mille siano *Poor Law guardians* (di cui 164 elette come *rural district councillors*) e circa 200 siano *parish councillors*.

Rapporti fra i consigli delle contee, dei distretti e delle parrocchie.

Un importante argomento da esaminare è quello delle relazioni fra *county councils, district councils* e *parish councils*, che derivavano dall'insieme delle disposizioni della legge del 1894 e di quelle del *Local Government Act* del 1888. In generale queste relazioni furono stabilite non soltanto senza uniformità, ma anche in modo difettoso. In talune materie quelle varie autorità hanno poteri concorrenti, in altre alle autorità minori ossia ai *parish councils*, grazie alla facoltà loro data di ricorrere al consiglio della contea, è attribuita una funzione di controllo sull'operato dell'autorità maggiore ossia del *district council*; in alcune materie l'autorità maggiore può delegare i proprî poteri a quella minore, in altre può invece assumere l'esercizio dei poteri ad essa spettanti. Inoltre, data la varietà e la frequenza di tali relazioni, la legge non ha provveduto in alcun modo per prevenire gli attriti ed agevolare una armonica corrispondenza di propositi e di azione.

Particolare attenzione meritano poi i poteri dati ai consigli delle contee rispetto ai *parish councils*, poteri che in alcune materie attribuiscono ai primi una vera e propria funzione di tutela e di controllo sui secondi. Sotto questo aspetto però la legge fu giudicata manchevole da coloro, che a ragione avrebbero voluto estesa in argomento la competenza dei consigli delle contee piuttosto che l'Autorità centrale fosse messa in contatto con le infime autorità locali e fosse investita anche in

loro confronto di tante attribuzioni di tutela e di controllo. Ed a questo proposito è opportuno notare, che anche la legge del 1894 aumentava considerevolmente i poteri del *Local Government Board* sulle autorità locali, — poteri, fra cui aveano grande importanza quelli relativi al trasferimento di attribuzioni proprie di una autorità ad una diversa autorità. Tale era il caso rispetto ai *parish meetings* delle parrocchie non aventi *parish council*, i quali da ordinanze del *Local Government Board* potevano essere investiti di qualsiasi dei poteri e dei doveri (per es. relativamente all'affitto di terreni per la costituzione di *allotments*) spettanti per espressa disposizione di legge soltanto ai *parish councils*.

I prestiti del consiglio della contea ai *parish councils*.

Va inoltre considerata la facoltà data ai consigli delle contee di concedere prestiti ai *parish councils* e di contrarre all'uopo essi stessi dei prestiti. — Una simile facoltà era stata già data ai *county councils* dal *Local Government Act* del 1888 allo scopo di incoraggiare la emigrazione e la colonizzazione; ed inoltre erano ormai abbastanza numerosi gli Atti locali, che avevano concesso a determinate autorità locali (corporazioni municipali) la facoltà di contrarre prestiti perchè alla loro volta potessero concedere mutui a *school boards*, a *boards of guardians*, ecc. Lo scopo di questi Atti locali, come delle facoltà date in via generale ai *county councils*, era evidentemente quello, assai vantaggioso per le minori autorità locali, di agevolare loro i prestiti e di metterle in grado di contrarli a più miti condizioni di quelle, che esse avrebbero potuto direttamente ottenere, ossia alle stesse condizioni, a cui, col più largo credito di cui godeva, poteva contrarli l'autorità maggiore.

I presidenti dei consigli distrettuali dichiarati giudici di pace *ex officio*.

Da ultimo offre argomento a qualche considerazione la disposizione, che dichiarava membri *ex officio* della Commissione di pace per la contea i presidenti dei *district*

councils. Come si è avvertito, il *Municipal Corporations Act* del 1835, non riformato in questa parte dalle leggi successive, avea attribuita la qualità di giudice di pace per il borgo al *mayor*, sia durante l'anno per cui rimaneva in carica, sia durante quello seguente; ed il *Local Government Act* del 1888 avea determinato, che il presidente del consiglio della contea fosse (nell'anno della sua permanenza in carica) giudice di pace della contea. Pertanto la disposizione surriferita della legge del 1894 estese ai presidenti dei consigli distrettuali una disposizione, che già vigeva pei presidenti di quelli dei borghi e delle contee, ed ebbe poi per effetto che, siccome l'espressione " *district council* " comprendeva anche i consigli dei borghi, il *mayor* diventasse, durante l'anno della sua permanenza in carica, giudice di pace per la contea, anzichè per il solo borgo, come avea disposto la legge del 1835 e come continuò ad essere per l'anno successivo.

Importanza della disposizione relativamente alla composizione delle Commissioni di pace.

Senonchè il conferimento dell'ufficio di giudice di pace per la contea ai presidenti dei *district councils* segnò un passo abbastanza importante verso una futura trasformazione della composizione delle Commissioni di pace e costituì l'applicazione di un principio opposto a quello secolarmente adottato, in forza del quale i giudici di pace erano membri *ex officio* di consessi amministrativi: la legge del 1894, come aveano fatto in minori proporzioni quelle del 1835 e del 1888, rendeva all'incontro membri *ex officio* della magistratura di pace i presidenti di consessi amministrativi. Ora, se in passato l'attribuzione di funzioni amministrative ai giudici di pace ebbe per effetto, che questi portassero nell'amministrazione locale lo spirito, i metodi, le garanzie giudiziarie, può invece temersi che, quando per effetto di leggi future avvenisse in larga misura, l'introduzione di elementi, i quali in sostanza provengono dai corpi elettorali e son portati

all'ufficio da maggioranze di partito, nelle Commissioni di pace — ormai quasi interamente spogliate di funzioni amministrative e limitate a còmpito di ordine giudiziario — abbia da nuocere alla serenità ed alla imparzialità necessarie all'adempimento di questi còmpiti. Ma d'altro lato non va dimenticato che, in massima parte, l'esercizio della giustizia amministrativa è commesso ai giudici di pace e che, essendo stata loro tolta la competenza amministrativa, l'introduzione di funzionarî amministrativi nelle loro file può giovare a mantenere quella pratica conoscenza dei rapporti amministrativi, che è certo un prezioso elemento per chi deve giudicare in proposito.

Inoltre l'attribuzione dell'ufficio di giudici di pace per la contea ai presidenti dei consigli distrettuali era diretta a temperare la preponderanza di una sola classe nelle Commissioni di pace delle contee ed il loro carattere politico conservatore. Infatti — mentre dopo la legge del 1835 i giudici di pace per i borghi venivano (come vengono) generalmente scelti nella classe commerciale ed industriale, spesso in seguito a raccomandazione dei rispettivi membri della Camera dei Comuni e quindi, secondo che nell'anno, in cui venivano nominati, l'uno o l'altro dei partiti era al Governo, appartenevano all'uno ovvero all'altro, — all'incontro si manteneva la consuetudine, che i giudici di pace della contea fossero proposti dal *lord lieutenant* in conformità delle indicazioni dei magistrati in carica. Questo metodo, data la assoluta prevalenza, nelle Commissioni di pace delle contee, dei grandi proprietarî fondiari, per lo più appartenenti alla Chiesa Episcopale ed al partito conservatore, avea per conseguenza che, in generale, i Nonconformisti ed i Liberali, si trovassero esclusi da quelle Commissioni: nel 1894 si calcolava, che circa l'ottanta per cento dei magistrati delle contee appartenessero al partito conservatore. Era naturale, che questa decisa

prevalenza di elementi presi da un solo partito, da una sola classe sollevasse vive proteste, le quali negli ultimi anni ottennero, che si cominciasse a dar pòsto nelle Commissioni di pace anche ad altri elementi, e condussero altresì alla presentazione di *bills* diretti a riformare il sistema di nomina dei giudici di pace: un *bill* del 1895 proponeva di attribuire la loro designazione ai consigli delle contee e dei borghi. Ora l'introduzione dei presidenti di tutti i *district councils* (poco meno di millecinquecento) dava una certa soddisfazione a quelle proteste.

L'applicazione dell'Atto del 1894.

Il *Local Government Act* del 1894, sia perchè riuscì in alcune parti inferiore alle promesse ed alle aspettative, sia per l'alta educazione alla vita pubblica, pel buon senso, per la moderazione del popolo inglese, non ebbe nella sua pratica applicazione quegli effetti radicali, che molti dei suoi ardenti fautori aveano presagiti e che molti dei Conservatori aveano paventati. Nelle elezioni del 1894 in 4080 (ossia nel 56.2 per 100) delle 7260 parrocchie o *wards* di parrocchie, in cui doveano eleggersi separatamente i *parish councillors*, l'elezione ebbe luogo senza bisogno di scrutinio, e fra i 57 mila e più *parish councillors*, che vennero eletti, tutte le classi sociali ottennero un'equa rappresentanza. Ma la palingenesi democratica, che quell'Atto compiè nelle istituzioni del governo locale, rese più che mai necessario che le classi sociali superiori, per mantenere la loro preponderanza nella vita pubblica, vi dedichino una attiva, personale cooperazione. Dopo l'abolizione delle qualifiche del censo, dei membri *ex officio*, del voto plurimo e dopo l'allargamento delle franchigie elettorali esse non possono prevalere nel governo locale che per virtù di influenza morale, e finora tale prevalenza mantengono. Ma il pericolo delle fatte riforme (come Lord Salisbury avvertiva nella discussione della legge) consiste in ciò, che a poco a poco le classi sociali superiori

possano stancarsi delle lotte elettorali e disamorandosi della vita locale lasciare che gradualmente prendano il loro posto persone meno disinteressate, meno educate al retto adempimento dei pubblici ufficî.

Per quanto in particolare riguarda le nuove autorità parrocchiali, non è inutile, allo scopo di dare un esatto concetto della pratica applicazione della legge, riportare alcune cifre relative alla loro amministrazione finanziaria.

ENTRATA dei *parish councils*, non proveniente da prestiti o da *charities*:

	1895-96 L. s.		*1896-97* L. s.	
General account:				
Rates	114,616		79,260	
Fitti di *allotments*	9,379		22,953	
Altre entrate	13,606		14,472	
	137,601	137,601	116,685	116,685
Burial Acts:				
Rates	16,905		16,762	
Altre entrate	8,421		9,728	
	25,326	25,326	26,490	26,490
Lighting and Watching Act:				
Rates	38,437		45,904	
Altre entrate	748		934	
	39,185	39,185	46,838	46,838
Public Libraries Act		213		401
Baths and Washhouses Act		78		7
Public Improvement Act, 1860		29		13
TOTALE		202,432		190,434

Spesa dei *parish councils*, non sostenuta con prestiti o con le entrate delle *charities*:

	1895-96 L. s.		1896-97 L. s.	
General account:				
Stipendî degli impiegati . . .	6,827		6,059	
Spese d'impianto	30,469		19,483	
Spese dei *meetings*, degli scrutinî, delle elezioni	18,165		21,261	
Allotments	11,965		24,782	
Sentieri e diritti di passaggio.	14,618		12,239	
Altre spese	27,564		29,900	
	109,608	109,608	113,724	113,724
Burial Acts:				
Estinzione di prestiti	6,906		7,089	
Interesse di prestiti	5,505		5,247	
Altre spese.	14,114		14,396	
	26,525	26,525	26,732	26,732
Lighting and Watching Act . . .		36,525		44,618
Public Libraries Act		157		454
Baths and Washhouses Act . . .		69		31
Public Improvement Act, 1860 . .		29		13
Totale		172,547		185,572

L'entrata proveniente dalle *charities* fu nel 1895-96 di L. s. 4,791, nel 1896-97 di L. s. 4,792, e la spesa corrispondente fu rispettivamente di L. s. 3,980 e L. s. 4,348.

L'entrata derivante da prestiti ammontò nel 1895-96 a L. s. 6,065 e nel 1896-97 a L. s. 18,229: la spesa sostenuta con prestiti fu rispettivamente di L. s. 5,426 e L. s. 15,124. Il debito dei *parish councils* per prestiti contratti sia da loro, sia (per la massima parte) dalle autorità, a cui erano succeduti, ammontava alla fine del 1895-96 a L. s. 133,462 ed alla fine del 1896-97 a L. s. 140,921.

L'entrata dei *parish meetings*, compresa quella delle *charities*, fu nel 1895-96 di L. s. 2,776 e nel 1896-97 di L. s. 1,960; la loro spesa (inclusa quella sostenuta con l'entrata delle *charities*) ammontò a L. s. 2,187 nel 1895-96 ed a L. s. 1,743 nel 1896-97. I *parish meetings* non contrassero prestiti.

Le cifre suesposte offrirebbero materia a parecchie considerazioni: ma per amore di brevità basterà osservare che, almeno nei primi anni dell'applicazione della legge, le nuove autorità parrocchiali non giustificarono i timori concepiti circa la loro prodigalità finanziaria.

§ 104.

Le leggi posteriori al *Local Government Act*, 1894.

Facendo riserva di trattare a parte di quegli Atti, che concernono direttamente la pubblica istruzione e gli ordinamenti finanziarî, è lieve il còmpito di dar conto della legislazione relativa al governo locale dopo la grande riforma compiuta nel 1894.

Il *Light Railways Act*.

Il *Light Railways Act* del 1896 (59 & 60 Vict. c. 48) come si è altrove accennato, ebbe sovratutto l'intento di render più agevole il trasporto dei prodotti agricoli ai luoghi di mercato, di mettere in comunicazione mediante *light railways* (ferrovie economiche) i villaggi isolati con le città e con le stazioni delle ferrovie ordinarie.

La concessione delle linee.

Quella legge istituì dei *Light Railways Commissioners*, nominati dal Presidente del *Board of Trade*, ai quali — sia da soli, sia congiuntamente — i consigli delle contee, dei borghi, dei distretti (in seguito a deliberazione presa con la maggioranza di due terzi dei membri presenti) ovvero private persone, corporazioni o compagnie, dopo aver adempiute determinate pratiche (come pubblicazione del progetto, notificazione ai proprietarî dei

terreni da espropriare ed alle autorità locali, il cui territorio sarebbe attraversato, ecc.), possono rivolgersi per ottenere una ordinanza che autorizzi una *light railway*. L'ordinanza deve determinare quali delle disposizioni generali relative alle ferrovie e di quelle dei *Lands Clauses Acts* abbiano da trovar applicazione rispetto alla *light railway*, deve stabilire il massimo della tariffa per il traffico, ecc. Però l'ordinanza dei *Commissioners* è soltanto provvisoria e, dopo che sia stata pubblicata e siano state esaminate le opposizioni, deve essere confermata dal *Board of Trade*. — Ottenuta la relativa ordinanza, il consiglio di una contea, di un borgo o di un distretto può direttamente costrurre od esercitare la linea ovvero cederne ad altri la costruzione o l'esercizio, e può (nella misura approvata dal *Board of Trade*) anticipar danaro ad una compagnia a titolo sia di prestito, sia di compartecipazione al suo capitale. Quando però la linea corra in tutto od in parte sopra un territorio posto fuori della sua circoscrizione, il consiglio di una contea, di un borgo o di un distretto non può costruirla od esercitarla od anticipar danaro se non insieme col consiglio avente giurisdizione su quel territorio ovvero con l'approvazione del *Board of Trade*. — Con una ordinanza emanata nel modo suddetto, il consiglio di una contea, di un borgo o di un distretto può anche essere autorizzato ad acquistare una *light railway* esistente.

Prestiti e sussidi dello Stato.

Quando il consiglio di una contea, di un borgo o di un distretto abbia deliberato di anticipare una somma di danaro ad una *light railway company* (sotto la quale espressione è compresa ogni persona od associazione di persone) è in facoltà della *Treasury* di dare a prestito (ad un interesse non minore del 3 ½ per 100) a quella compagnia una somma non maggiore di quella anticipata dal detto consiglio, nè del quarto del capitale occorrente per la linea.

del quale appunto un quarto dev'essere sottoscritto da altri che non siano autorità locali. — Allorchè il *Board of Agriculture* certifichi alla *Treasury*, che una *light railway* sarebbe vantaggiosa all'agricoltura, ovvero il *Board of Trade* attesti, che sarebbe necessaria per la comunicazione fra un porto od un villaggio dedito alla pesca ed un mercato o per lo sviluppo di una industria, ma che per speciali circostanze la linea non potrebbe essere costrutta senza una anticipazione di danaro da parte dello Stato, la *Treasury* — quando ritenga, che una *railway company* già esistente sarebbe disposta a costrurre ed esercitare la linea e che i proprietari, le autorità locali ed altri interessati abbiano, con la cessione gratuita di terreni od altrimenti, dato ogni possibile aiuto per la costruzione della *light railway* — può fare una speciale anticipazione *(special advance)* fino a concorrenza di metà della spesa di costruzione, e ciò a titolo sia di prestito, sia di sussidio (a fondo perduto) ovvero in parte di prestito ed in parte di sussidio. — L'ammontare complessivo delle anticipazioni della *Treasury* tanto per prestiti, quanto per *special advances* non può eccedere un milione di L. s.

Spese ed entrate delle autorità locali.

Le spese sostenute, allo scopo di ottenere l'ordinanza relativa ad una *light railway*, dal consiglio di una contea, di un borgo o di un distretto devono rispettivamente essere pagate come *general expenses* della contea (salvo che l'ordinanza le dichiari spese di alcune parrocchie per uno *special county purpose*), andare a carico del *borough fund* ovvero essere comprese fra le *general expenses* del distretto. Allo stesso modo debbono essere sostenute le spese fatte dopo ottenuta l'ordinanza, le quali non rappresentino un impiego di capitale: a tali spese può anche essere sopperito mediante un prestito da essere contratto nei modi ed alle condizioni determinate dall'ordinanza, che fra altro deve fissare il periodo dell'ammortizzazione

entro un limite massimo di 60 anni. — Le entrate provenienti da una *light railway* devono andare a sollievo delle *rates*, a cui carico vanno imputate le spese. — I consigli delle contee, dei borghi, dei distretti possono nominare un *joint committee* sia per chiedere l'autorizzazione della linea, sia per la sua costruzione, il suo esercizio od ogni altro oggetto di comune interesse a quella attinente.

Importanza della legge.

Non occorre spender molte parole per dimostrare l'importanza della legge, che si è riassunta e che in pratica ebbe già larga attuazione: fino al luglio 1898 erano state presentate 121 domande di *light railways* per una percorrenza di 1305 miglia. Evidentemente con l'approvazione di quella legge fu aperto un esteso campo all'attività dei consigli delle contee, dei borghi e dei distretti, e merita particolare attenzione la facoltà data a quelle autorità locali di farsi esse stesse costruttrici ed esercenti delle linee. Il *Tramways Act* del 1870 costituiva in argomento un precedente di grande importanza: però quell'Atto non dava alle autorità locali il potere di esercitare direttamente le tramvie, potere che soltanto degli Atti locali concessero in determinati casi e che invece fu concesso in modo generale rispetto alle ferrovie economiche dalla legge del 1896. Mentre però il legislatore dava così larghe facoltà alle autorità locali per costruire ed esercitare direttamente le *light railways*, esso riservò la concessione di prestiti e di *special advances* alle compagnie. Sembra pertanto che il legislatore avesse piuttosto in mira, che le autorità locali promovano insieme con private compagnie o sussidino la costruzione di *light railways*, anzichè ne imprendano direttamente la costruzione e l'esercizio. Ed in armonia con siffatto intendimento non fu dato alle autorità locali il diritto di acquistare,

dopo un certo tempo, una *light railway* stata concessa a privati, come invece l'Atto del 1870 avea stabilito rispetto alle tramvie.

Il *Locomotives on Highways Act*, 1896.

Un *Locomotives on Highways Act* del 1896 (59 & 60 Vict. c. 36) provvide ad esentare le *light locomotives* (locomotive non eccedenti un determinato peso, destinate a trainare non più di un carro e costrutte in modo da non emettere fumo od altro vapore visibile se non per causa temporanea od accidentale) dalle disposizioni contenute nei *Locomotives Acts* del 1861 e del 1865 e nell'*Highways and Locomotives Act* del 1878, assoggettandole a più adatte disposizioni. Merita di essere particolarmente notato che, diminuendo anche in tale materia la competenza delle autorità locali per accrescere quella del *Local Government Board*, il legislatore diede a questo Dicastero il potere di fare sia regolamenti generali, sia regolamenti locali, i quali ultimi possono — in seguito a domanda delle autorità locali — proibire o limitare l'uso delle *light locomotives* nei luoghi, dove sia pericoloso per il pubblico.

Il *Locomotives Act*, 1898.

Lasciando immutate le disposizioni stabilite rispetto alle *light locomotives* dall'Atto del 1896, un *Locomotives Act* del 1898 (61 & 62 Vict. c. 29) modificò quelle contenute negli Atti sopra citati, relativamente alle altre locomotive, in ordine al peso delle merci caricate sui carri ed al numero dei carri (che rispettivamente alle strade situate nel loro territorio i consigli dei borghi e quelli delle contee possono permettere ecceda il peso od il numero stabiliti dalla legge del 1861), al personale di servizio, ai fanali, ecc.; conservò alle autorità della contea ossia ai consigli delle contee e dei *county boroughs* la concessione delle licenze annuali per l'uso di locomotive, modificandone soltanto alcune modalità; tornò a dichiarare che (come risultava dalle combinate

disposizioni dell'*Highways and Locomotives Act* del 1878 e del *Local Government Act* del 1888) i consigli delle contee e quelli dei borghi aventi più di 10 mila abit. hanno il potere di fare *byelaws* (soggetti alla conferma del *Local Government Board*) per regolare l'uso di locomotive sulle strade situate nel rispettivo territorio e proibirlo o limitarlo per ragionevoli motivi sopra alcune determinate strade. Chiunque si ritenga aggravato da proibizioni o restrizioni dipendenti dai suddetti *byelaws* può ricorrere al *Local Government Board*.

Post Office Acts, 1895 e 1898.

Un *Post Office Amendment Act* del 1895 (58 & 59 Vict. c. 18) conferì anche ad ogni *parish council* (e nelle parrocchie, che non l'abbiano, al *parish meeting*) la facoltà attribuita dal *Post Office Act* del 1891 ad ogni autorità sanitaria rurale di assumere a proprio carico la perdita, che il *Postmaster General* abbia da sostenere in conseguenza della istituzione di un nuovo ufficio postale o telegrafico o di un miglioramento nel servizio da essa richiesto. Un *Post Office Act* del 1898 (61 & 62 Vict. c. 18) stabilì, che quella facoltà possa essere esercitata anche relativamente ad uffici od a miglioramenti del servizio fuori del territorio del distretto rurale o della parrocchia; ed infine un altro *Post Office (Guarantee) Act* del 1898 (61 & 62 Vict. c. 59) estese ai borghi ed agli altri distretti urbani le varie disposizioni stabilite in materia per i distretti rurali e le parrocchie.

L'*Inebriates Act*, 1898.

A suo luogo si è fatto cenno dell'*Habitual Drunkards Act*, 1879, il quale disciplinava l'istituzione di case per il ricovero e la cura di persone dedite al vizio dell'ubriachezza: provvidenze ancora più efficaci furono stabilite in tale argomento dall'*Inebriates Act* del 1898 (61 & 62 Vict. c. 60). Questa legge diede potere al Segretario di Stato (per l'Interno) sia di istituire, sia di autorizzare altri ad istituire degli *inebriate reformatories*,

ossia case di correzione per gli ubbriachi, nelle quali possono essere rinchiusi gli *habitual drunkards* condannati quattro volte in un anno per ubbriachezza, le persone che abbiano espiata una condanna per un reato commesso in stato di ubbriachezza, ecc. Al Segretario di Stato furono attribuiti ampî poteri regolamentari sia rispetto ai riformatorî istituiti dallo Stato *(State inebriate reformatories)*, sia rispetto a quelli istituiti da altri *(certified reformatories)*: questi ultimi sono soggetti alla sorveglianza di ispettori nominati dal Segretario di Stato, e sopra sua proposta la *Treasury* può contribuire alle spese del mantenimento delle persone, che vi sono detenute. Ai consigli delle contee e dei borghi, da soli o congiuntamente, fu dato potere (anche contraendo all'uopo dei prestiti) tanto di istituire ed assumere la gestione di un *inebriate reformatory*, quanto di contribuire alle spese della istituzione e del mantenimento di un riformatorio istituito da altri. — I poteri, che erano stati dati dall'*Habitual Drunkards Act* del 1879 alle *quarter sessions* delle contee e per i *quarter sessions boroughs* alle *special sessions* dei giudici di pace relativamente alla concessione di licenze per la istituzione di *retreats*, furono trasferiti per i borghi al *town council* ed altrove al consiglio della contea, ed inoltre fu data facoltà ai consigli dei borghi e delle contee di contribuire alle spese di istituzione e di mantenimento di *retreats*.

L'opposizione contro l'obbligo della vaccinazione e la Commissione d'inchiesta.

Quali e quante fossero state, da più di mezzo secolo, le cure del legislatore rispetto alla vaccinazione e come questa fosse stata resa obbligatoria per i bambini, fu man mano esposto riassumendo i numerosi Atti, che si occuparono di quel grave argomento. Il deciso indirizzo seguito dal legislatore non valse però ad impedire che le controversie intorno all'efficacia della vaccinazione ed ai pericoli, i quali possano derivarne, si

facessero assai vivaci: negli ultimi anni la pubblica opinione ne fu profondamente impressionata, ed in parecchi luoghi si manifestò una tenace opposizione contro l'obbligatorietà della vaccinazione. Nel 1889 fu nominata una Commissione Reale d'inchiesta, la quale, fra altri quesiti, dovea riferire sull'efficacia della vaccinazione nel ridurre la diffusione del vaiuolo e la mortalità cagionata da questo morbo. Le indagini fatte dalla Commissione (che riferì nel 1897) dimostrarono, che la mortalità cagionata dal vaiuolo diminuì dopo che la vaccinazione fu resa obbligatoria; — che per effetto della generale vaccinazione dei bambini è ora fra gli adulti, che proporzionalmente si verifica il maggior numero di casi fatali di vaiuolo; — che il numero dei casi di vaiuolo e di quelli di morte per causa del vaiuolo è minore fra le persone vaccinate che fra quelle non vaccinate. La Commissione concluse pertanto in favore dell'efficacia preventiva della vaccinazione e dichiarò esagerate le opinioni intorno ai pericoli da quella derivanti: ciononondimeno essa suggerì, che il legislatore avesse da esentare dalle pene comminate nei *Vaccinations Acts* quei genitori, i quali dichiarassero di essere contrarî alla vaccinazione dei loro figli.

Il *Vaccination Act*, 1898.

In armonia con queste conclusioni fu nel 1898 approvato un nuovo *Vaccination Act* (61 & 62 Vict. c. 49). — Questa legge si propose anzitutto di diminuire i pericoli, che possano derivare dalla vaccinazione, protraendo da tre a sei mesi l'età, entro la quale i bambini devono essere vaccinati, e determinando che i genitori (o chi per essi), anzichè portarli al pubblico *vaccinator*, possano richiedere che i bambini siano vaccinati in casa; fu inoltre stabilito che, quando un bambino non sia stato vaccinato entro quattro mesi dalla nascita, il *public vaccinator* debba visitarlo a casa ed

offrire di vaccinarlo. In secondo luogo la legge dichiarò che non siano passibili di alcuna pena i genitori (o chi per essi), i quali entro quattro mesi dalla nascita di un bambino persuadano uno *stipendiary police magistrate* o due giudici di pace (in una *petty session*), che essi coscienziosamente ritengono che la vaccinazione sarebbe dannosa alla salute del bambino, — ne ottengano un certificato di questa loro coscienziosa contrarietà e lo presentino entro i sette giorni successivi al *vaccination officer*. Infine la legge diede potere al *Local Government Board* di ordinare, in caso di pericolo di diffusione del contagio o di altre eccezionali circostanze, che i *guardians* istituiscano delle speciali stazioni di vaccinazione e che i *public vaccinators* visitino nelle case i fanciulli anche senza esserne stati richiesti dai genitori.

Come apparisce dal riassunto della legge, questa ha voluto rispettare le convinzioni individuali intorno agli effetti dannosi della vaccinazione; ma ha cercato di farlo in modo da impedire, che l'omissione della vaccinazione dei bambini sia determinata soltanto dall'indolenza e dalla negligenza dei genitori e, quasi a compensare il rilassamento consentito rispetto all'obbligo della vaccinazione, ne ha agevolato le modalità sia in via ordinaria, sia in via straordinaria grazie ai nuovi poteri attribuiti al *Local Government Board*.

Relativamente all'amministrazione dei poveri furono pochi i provvedimenti legislativi approvati dopo la importante riforma della costituzione dei *boards of guardians*, compiuta dal *Local Government Act* del 1894.

Doveri dei *guardians* per la protezione dei fanciulli maltrattati, abbandonati, ecc.

A suo luogo si è fatto cenno delle pene comminate dal *Poor Law Amendment Act*, 1868, ai genitori, che si rendessero colpevoli di grave trascuranza verso i loro figli minori di 14 anni, e del dovere imposto ai *guardians* di promuovere il relativo procedimento penale.

Nel 1889 un *Prevention of Cruelty to, and Protection of, Children Act* (52 & 53 Vict. c. 44) sostituì disposizioni penali molto più larghe ed estese a quelle della legge succitata relativamente all'abbandono, ai cattivi trattamenti, ecc. dei fanciulli, e stabilì che i *guardians* potessero pagare col *common fund* le spese incontrate per i procedimenti penali da loro promossi. — Estendendo sotto un altro aspetto la funzione dei *guardians* rispetto alla tutela dei fanciulli, un *Poor Law Act* di quello stesso anno (52 & 53 Vict. c. 56) dispose che, allorquando i *guardians* provvedessero al mantenimento di fanciulli abbandonati dai loro genitori, essi potessero decidere di averne cura fino all'età di 16 anni pei maschi, di 18 per le femmine e che in tal caso avessero tutti i poteri e doveri spettanti ai genitori.

Il *Prevention of Cruelty to Children Act*, 1894.

Infine nel 1894 fu approvato un *Prevention of Cruelty to Children (Amendment) Act* (57 & 58 Vict. c. 41), il quale estese notevolmente e rese ancora più efficaci le disposizioni a tutela dei fanciulli. Quella legge stabilì che i fanciulli, i quali siano vittime di abbandono, di mali trattamenti, ecc. possano essere condotti da un *constable* in un luogo di custodia, *safety place* (quali erano dichiarate le *workhouses*); che una *court of summary jurisdiction* possa ordinare il ricovero di quei fanciulli in una *workhouse*; e che in tali casi i *boards of guardians* abbiano da provvedere convenientemente per quei fanciulli, sostenendo le spese relative come spese per il soccorso dei poveri. Inoltre la legge ripetè la disposizione, che le spese dei procedimenti penali promossi dai *guardians* siano pagate col *common fund*: dichiarò colpevole di trascuranza il genitore che, non avendo mezzi per mantenere la prole, non vi provveda ricorrendo all'amministrazione dei poveri, ecc.

L'*Infant Life Protection Act*, 1897.

Come si è altrove accennato, l'*Infant Life Protection*

Act del 1872 avea commesso la protezione dei bambini di età inferiore ad un anno, allevati presso terze persone, nei borghi al consiglio municipale ed altrove ai giudici di pace nelle *petty sessions*, ed il *Local Government Act* del 1894 avea poi trasferita tale attribuzione dai giudici di pace ai *district councils*. Un nuovo *Infant Life Protection Act* del 1897 (60 & 61 Vict. c. 57) non solo rese assai più larghe ed efficaci le disposizioni della legge del 1872 — ciò che era reso necessario dalla grande mortalità, non di rado delittuosa, dei bambini dati ad allevare fuori della famiglia, — ma attribuì ogni competenza in materia ai *boards of guardians*. — Ogni persona, che verso compenso assuma per più di 48 ore il mantenimento di più di un bambino di età inferiore a cinque anni fuori della sua famiglia, deve darne notizia al *board of guardians*: lo stesso obbligo incombe a chi assuma il mantenimento anche di un solo bambino di età minore di due anni verso un compenso non superiore a L. s. 20, pagato una volta tanto, e senza che sia stato convenuto per le ulteriori spese del suo mantenimento fino a che venga reclamato dai genitori o raggiunga l'età, in cui possa provvedere a sè stesso. I *guardians* hanno da determinare il numero dei fanciulli di età non maggiore di cinque anni, che possono essere allevati in ogni casa; possono (retribuendoli a carico del *common fund*) nominare ispettori ed ispettrici o delegare altre persone a vegliare all'osservanza delle disposizioni della legge; e, quando l'ispettore od altra persona delegata riferisca che la salute di un bambino corre pericolo per le cattive condizioni sanitarie della casa o per colpa della persona, a cui è affidato, hanno da ordinare, che venga trasportato nella *workhouse* od in un' altra *place of safety* per rimanervi finchè possa essere consegnato alla famiglia od ai *guardians* di un'altra unione.

Le pensioni dei *Poor Law officers.*

In ragione dell'aumento e dello sviluppo dei varî servizî formanti parte dell'amministrazione dei poveri o che a questa venivano annessi era man mano cresciuto il numero degli ufficiali e degli inservienti stipendiati dipendenti dai *boards of guardians*: a non dire del personale subalterno, gli impiegati, la cui nomina era soggetta alle disposizioni dell'Autorità centrale, erano 12,853 nel 1850, 18,285 nel 1872, 20,521 nel 1884, 22,338 nel 1897. Relativamente ad un corpo così numeroso di funzionarî, dalla cui efficienza dipendeva in considerevole parte la buona amministrazione della carità legale, il *Poor Law Amendment Act* del 1834 avea attribuito all'Autorità centrale quegli amplissimi poteri, di cui si è già fatto cenno, per determinare — oltre che le norme relative alla nomina, alla permanenza nell'ufficio, ecc. — anche l'ammontare e le modalità della loro retribuzione, ma nulla avea stabilito circa le pensioni. Soltanto trent'anni dopo, l'Atto 27 & 28 Vict. c. 42 avea riconosciuto la convenienza, che a quei funzionarî potesse essere concessa una pensione, ma si era limitato a dare ai *guardians* la facoltà di accordarla, con l'approvazione del *Poor Law Board*, in misura non superiore a due terzi dello stipendio ai loro ufficiali, che fossero divenuti incapaci di servire per causa di infermità permanente o per aver raggiunto l'età di sessant'anni dopo averne servito almeno venti. In successivi *Poor Law Amendment Acts* erano state comprese delle disposizioni complementari relativamente alle pensioni dei *Poor Law officers*, ma senza alterare sostanzialmente quelle stabilite dall'Atto del 1864. Il numero dei *boards of guardians*, che si valevano della facoltà loro accordata da questa legge, era andato diventando sempre maggiore, ed alfine il legislatore si persuase che, sovratutto per migliorare la loro scelta, era opportuno dare in via generale ai

Poor Law officers (come lo avea dato ai *police constables*) un vero e proprio diritto alla pensione, alleviando in pari tempo l'onere derivante alle amministrazioni locali dei poveri con l'assoggettarli ad una ritenuta sullo stipendio.

Il *Poor-Law Officers Superannuation Act*, 1896.

Il *Poor Law Officers Superannuation Act* del 1896 (59 & 60 Vict. c. 50) — salvo l'applicazione di disposizioni transitorie per quelli attualmente in servizio — stabilì, che non soltanto i *Poor Law officers*, ma anche gli inservienti *(servants)*, quando siano divenuti incapaci di adempiere i doveri del loro ufficio per causa di infermità permanente o per aver raggiunto l'età di 60 anni ovvero quando abbiano raggiunto questa età ed abbiano già servito per 40 anni o quando abbiano compiuto 65 anni di età, abbiano diritto a ricevere dal *common fund* dell'unione una pensione corrispondente a $^{10}/_{60}$ del loro stipendio medio nell'ultimo quinquennio per i primi dieci anni di servizio, con l'aggiunta di $^{1}/_{60}$ per ogni anno in più fino ad una somma massima di $^{40}/_{60}$: però l'*officer* o *servant* deve, mediante ritenuta, contribuire annualmente al *common fund* in ragione del 2 per 100 dello stipendio.

Il *Poor Law Unions Conferences Act*, 1898.

Nel 1898 il *Poor Law Unions Conferences (Expenses) Act* (61 & 62 Vict. c. 19) rese possibile un maggiore sviluppo di quella cooperazione nello studio dei problemi e nella trattazione degli interessi relativi all'amministrazione dei poveri, che già da parecchi anni avveniva nelle *Poor Law conferences*, dando facoltà ai *guardians* di ogni unione di contribuire annualmente con una somma non maggiore di L. s. 5 alla *Poor Law Unions Association* e di sostenere anche le spese dell'intervento dei propri rappresentanti (non più di due) alle riunioni di quell'associazione: i *guardians* devono però ottenere l'autorizzazione del *Local Government Board* e confor-

marsi alle disposizioni regolamentari, che a questo Dicastero è dato potere di fare in argomento.

§ 105.

L'agitazione per l'*humanising of the Poor Law*.

Se, come si è notato discorrendo del *Local Government Act* del 1894, era stata così profonda la riforma delle autorità locali preposte all'amministrazione dei poveri da giustificare il timore, che presto o tardi possa avere una ripercussione in tutto l'organismo della carità legale, — all'incontro nè con quella legge, nè con le leggi successive furono modificati in alcuna parte i principi fondamentali stabiliti dal *Poor Law Amendment Act* del 1834 rispetto alla prestazione dell'assistenza; ed il *Local Government Board*, nell'amplissima sfera consentita alla sua azione, non mutò i criteri, a cui l'avea informata in passato. Eppure i principi della legge dei poveri e la rigida esplicazione fattane dall'Autorità centrale furono negli ultimi anni oggetto di tenace opposizione e di attacchi violenti sotto la bandiera dell'*Humanising of the Poor Law*, che fu apertamente spiegata nelle elezioni dei riformati *boards of guardians*.

I *boards of guardians* dopo la riforma del 1894.

Ma, come si era già verificato nelle elezioni susseguenti alle grandi riforme parlamentari, il suffragio allargato non condusse finora neanche nel campo della carità legale ad alcun radicale rivolgimento. Nella maggioranza delle unioni furono rieletti una gran parte dei vecchi *guardians*; fra i nuovi elementi furono in prevalenza uomini educati nella pratica degli affari, i quali, se erano desiderosi di attivamente cooperare all'amministrazione ed inclinati a prendervi un attivo interesse, rifuggivano naturalmente da radicali mutazioni di indirizzo; e furono elette *guardians* moltissime donne, le

quali fecero ottima prova nei *boards*, come furono grandissimi i servizî resi da quelle, che in seguito all'autorizzazione datane dal *Local Government Board* (con un *general order* del novembre 1894) vennero delegate in qualità di *visitors* alla regolare ispezione degli stabilimenti mantenuti dalla carità legale. In una minor parte delle unioni e particolarmente in alcune grandi città riuscirono eletti, in numero più o meno rilevante, candidati, i quali si erano dichiarati fautori di un indirizzo che rendesse la prestazione dell'assistenza indipendente dal *workhouse test*; e parecchi *boards*, dove siffatti elementi radicali ebbero la prevalenza, si diedero a profondere l'*out-door relief*. Il *Local Government Board* tollerò, che venisse per tal modo violata in parte la lettera, certamente lo spirito della legge e delle disposizioni regolamentari, per attendere che l'esperienza determinasse un più sicuro ritorno ai principî, i quali da più di mezzo secolo costituivano il successo della riforma compiuta nell'amministrazione dei poveri. Ed in fatto là, dove i *boards* se ne erano dipartiti, le pretese di coloro, che ricorrevano alla carità legale, andarono crescendo oltre ogni misura, l'aumento delle spese fu ingente e ne conseguì una reazione nella pubblica opinione, che generalmente rintuzzò le esagerate tendenze di quei *boards*.

L'*in-door relief* rimase la base della carità legale

Pertanto, malgrado la tenace e viva agitazione, malgrado la riforma democratica delle autorità locali, l'*in-door relief* è rimasto la base della carità legale come quello che, per regola generale, “ contempera la massima efficienza del soccorso col minimo incentivo all'imprevidenza. „ Ma il mantenimento di quel principio fondamentale non ha impedito, che notevoli miglioramenti continuassero ad essere introdotti nell'amministrazione dei poveri, – miglioramenti, alla cui adozione ha indub-

biamente contribuito anche l'opposizione contro il sistema vigente.

I miglioramenti nell'amministrazione dei poveri.

Per buona parte tali miglioramenti furono ottenuti con uno svolgimento sempre più largo dell'indirizzo, di cui si è già discorso, tendente cioè alla istituzione di speciali stabilimenti per le classi tanto disparate delle persone ricoverate o per lo meno alla distinzione di separati riparti delle *workhouses*. La progressiva attuazione di tale programma — congiunta all'introduzione, nelle *workhouses* e negli altri stabilimenti, di provvedimenti relativi all'igiene ed al *comfort* (per es., rispetto ai bagni, alla disinfezione, alla ventilazione, al riscaldamento, ecc.) — rese necessarie spese assai considerevoli, il cui onere fu alleviato ai *ratepayers* da quel rilevante aumento dei sussidi dello Stato, di cui si farà cenno appresso, e dalla maggiore larghezza consentita relativamente ai prestiti.

La maggiore larghezza delle disposizioni relative ai prestiti agevola i miglioramenti.

In questo argomento ebbero grande importanza le disposizioni approvate sia col *Poor Law Act* del 1889 (52 & 53 Vict. c. 56), — il quale stabilì che i *guardians* ed i *managers of district schools and asylums* potessero complessivamente contrarre prestiti (per opere di carattere permanente) fino a concorrenza, i primi, del quarto della totale *rateable value* dell'unione, i secondi, del sedicesimo di quella del distretto e che il *Local Government Board* potesse con un *provisional order* raddoppiare tali limiti; — sia col *Poor Law Act* del 1897 (61 Vict. c. 29), il quale prolungò da trenta a sessant'anni il massimo periodo, entro cui i prestiti suddetti doveano essere ammortizzati e li assimilò ai prestiti contratti in forza dei *Public Health Acts*, oltre che nella lunghezza del periodo anche relativamente ai metodi consentiti per l'ammortizzazione.

Infirmaries, trained nurses, ecc.

Passando ora ad accennare particolarmente alcuni fra i principali miglioramenti, che furono introdotti negli

ultimi anni, merita in primo luogo di essere notato, che fu grandissimo l'aumento nel numero delle *infirmaries* separate dalle *workhouses*, cosicchè presentemente sono poche le stesse unioni rurali, nelle quali tutti i poveri malati siano curati nella *sick ward* delle *workhouses*, ormai per lo più riservata ai soli cronici. Quanto all'assistenza dei malati, andò diventando sempre più numeroso il personale degli infermieri e specialmente delle infermiere praticamente istruite *(trained nurses)*, finchè nell'agosto 1897 un *general order* vietò addirittura che alcuno dei poveri ricoverati fosse impiegato nell'assistere i suoi compagni ammalati. Inoltre contribuì al grande progresso, che si è verificato nel trattamento dei malati poveri, la istituzione di *isolation hospitals* per le malattie infettive, consentita e promossa dalle leggi sanitarie, di cui si è già discorso. — Relativamente ai fanciulli poveri, sono tuttora usati i varî sistemi altrove descritti: ma divenne sempre maggiore il numero delle unioni (485 sopra 649 nel 1897), in cui gli *in-door pauper children* frequentano le scuole pubbliche elementari, ed andò diminuendo il numero dei fanciulli educati nelle *district schools* o nelle *separate schools* dell'unione o della parrocchia ed ancora più quello dei fanciulli, che frequentano la scuola nella *workhouse* (complessivamente 21,284 nel 1897 in confronto di 32,718 nel 1884). Agevolato da un *general order* del 1889, che estese le precedenti disposizioni, il *boarding-out system* andò acquistando maggiore diffusione, ed in parecchie unioni furono costituiti appositi *committees* allo scopo di trovare le case, in cui collocare i fanciulli, e poi sorvegliare come vi siano trattati: alla fine del 1897 ben 4772 fanciulli erano *boarded-out* entro il territorio della rispettiva unione e 2014 fuori, ossia complessivamente 6786 in confronto di 1043 nel dicembre 1884. — Notevoli miglioramenti fu-

Educazione dei fanciulli poveri.

I vecchi poveri.

rono dovuti ad una separazione, in un maggior numero di classi, degli stessi poveri ricoverati nelle *workhouses*, ovviando particolarmente a quella necessità di esigere troppo poco dagli uni o troppo dagli altri, che derivava dall'essere tenuti insieme individui abili al lavoro ed individui, i quali per effetto di malattie o di età avanzata non potevano attendere regolarmente ed assiduamente al lavoro, e più di recente mirando a suddistinguere i ricoverati anche con riguardo alla moralità, alla condotta antecedente, alle abitudini, ecc. Queste suddistinzioni vennero specialmente adottate rispetto ai vecchi e, congiunte con altre provvidenze (come ad es. il permesso di passeggiare fuori della *workhouse*, di ricevere visite, ecc.), rappresentano una mitigazione nel trattamento degli *aged poor*, che era stata raccomandata da una Commissione Reale d'inchiesta sulla loro condizione, nominata nel 1893. Giova poi avvertire, che nella sua Relazione (presentata nel 1895) questa Commissione concluse contrariamente a quei varî progetti di assicurazione per la vecchiaia basati sopra un intervento più o meno largo dello Stato, dei quali la pubblica opinione si era interessata e che avrebbero sconvolto il presente ordinamento della carità legale: essa ritenne, che non fosse necessaria alcuna fondamentale innovazione nel sistema vigente di assistenza degli *aged poor*. — Merita infine di essere riferito, che si andarono facendo migliori provvidenze anche nei periodi di straordinario aumento di disoccupazione e di miseria, quali furono, anche pel rigore delle condizioni climatiche, le invernate del 1885-86, del 1894-95, ecc.: ad es., con lettera circolare del febbraio 1895 il *Local Government Board* raccomandò che, mentre la prestazione del soccorso agli individui validi non dovea andar scompagnata dalla controprestazione del lavoro, questo avesse da esser tale da non involgere

Provvedimenti nei periodi di straordinaria miseria.

the stigme of pauperism per coloro, i quali fino allora non fossero ricorsi alla carità legale, e pertanto suggerì la cooperazione fra *guardians* e *district councils* allo scopo di dar lavoro ai disoccupati con la costruzione o pavimentazione di strade, con l'adattamento di *open spaces*, con la costruzione di cimiteri, di condutture d'acqua potabile, ecc.

Cifre statistiche relative ai poveri soccorsi dalla carità legale.

Per mettere il lettore in grado di formarsi un concetto abbastanza preciso intorno all'indirizzo dell'amministrazione dei poveri in quest'ultimo periodo, è necessario riportare parecchie cifre statistiche relativamente sia al numero degli individui soccorsi, sia all'ammontare della spesa della carità legale. Non occorre dire, che a tali cifre tornano applicabili le avvertenze già fatte riportando quelle relative ai periodi antecedenti.

	Popolazione	NUMERO MEDIO dei poveri soccorsi			NUMERO MEDIO dei poveri soccorsi per 1000 abitanti		
		In-door paupers	*Out-door paupers*	Totale	*In-door paup.*	*Out-door paupers*	Totale
1870-71	22,501,316	156,430	880,930	1,037,360	7. 0	39. 1	46.1
1884-85	26,921,737	183,820	585,118	768,938	6. 8	21. 8	28.6
1885-86	27,220,105	186,190	594,522	780,712	6. 8	21. 9	28.7
1886-87	27,521,780	188,414	607,622	796,036	6. 8	22. 1	28.9
1887-88	27,826,798	192,084	608,400	800,484	6. 9	21. 9	28.8
1888-89	28,135,197	192,105	603,512	795,617	6. 8	21. 5	28.3
1889-90	28,447,014	187,921	587,296	775,217	6. 6	20. 7	27.3
1890-91	28,762,287	185,838	573,892	759,730	6. 5	19. 9	26.4
1891-92	29,081,047	186,607	558,150	744,757	6. 4	19. 2	25.6
1892-93	29,403,346	192,512	566,264	758,776	6. 5	19. 3	25.8
1893-94	29,731,100	205,338	582,595	787,933	6. 9	19. 6	26.5
1894-95	30,060,763	208,746	588,167	796,913	6. 9	19. 6	26.5
1895-96	30,394,078	213,776	602,243	816,019	7. 0	19. 8	26.8
1896-97	30,717,355	214,382	600,505	814,887	7. 0	19. 5	26.5
1897-98	31,055,355	216,200	597,786	813,986	7. 0	19. 2	26.2

	NUMERO MEDIO degli *adult able-bodied paupers* (esclusi i vagabondi)			NUMERO MEDIO degli *adult able-bodied paupers* per 1000 abitanti		
	In-door paupers	*Out-door paupers*	Totale	*In-door paupers*	*Out-door paupers*	Totale
1870-71	24,700	147,760	172.460	1. 1	6. 6	7. 7
1884-85	20,685	75,158	95,843	0. 8	2. 8	3. 6
1885-86	21,927	78,005	99,932	0. 8	2. 9	3. 7
1886-87	23,002	79,560	102,562	0. 8	2. 9	3. 7
1887-88	24,005	78,710	102,715	0. 9	2. 8	3. 7
1888-89	23,597	75,220	98,817	0. 8	2. 7	3. 5
1889-90	22,313	69,805	92,118	0. 8	2. 4	3. 2
1890-91	22,956	67,612	90,568	0. 8	2. 3	3. 1
1891-92	26,392	66,073	92,465	0. 9	2. 3	3. 2
1892-93	30,202	69,816	100,018	1. 0	2. 4	3. 4
1893-94	32,992	72,221	105,213	1. 1	2. 4	3. 5
1894-95	34,675	70,114	104,789	1. 2	2. 3	3. 5
1895-96	35,678	69,592	105,270	1. 2	2. 3	3. 5
1896-97	35,221	66,608	101.829	1. 1	2. 2	3. 3
1897-98	35,884	64,562	100,446	1. 1	2. 1	3. 2

La considerevole diminuzione, che si è rilevata rispetto al periodo 1870-84, nel numero complessivo dei poveri soccorsi (da 1,037,360 nel 1870-71 a 768,938 nel 1884-85), — diminuzione, che si era verificata esclusivamente nel numero degli *out-door paupers*, — si è presso a poco mantenuta nonostante il rilevante aumento della popolazione, mentre la diminuzione del rapporto fra questa ed il numero dei poveri soccorsi — diminuzione, che era stata così grande dal 1870 al 1884 (da 46.1 per 1000 abitanti nel 1870-71 a 28.6 nel 1884-85), — è divenuta ancora maggiore (19.2 per 1000 abit. nel 1897-98 e poco più di 19.5 nel quinquennio 1893-98). Lo stesso andamento presentano le cifre relative agli *adult able-bodied paupers*: nonostante l'aumento della popolazione, essi da 95,843 nel 1884-85 (in confronto di 172,460 nel 1870-71) non crebbero che a 100,446 nel 1897-98 e, mentre erano 3.6 per 1000 abit. nel 1884-85 (in confronto di 7.7 nel 1870-71), non furono che 3.2 nel 1897-98. Anche questa diminuzione si è verificata esclusivamente negli *out-door paupers*, dacchè anzi il numero degli *in-door adult able-bodied paupers*, che era 0.8 per 1000 abitanti nel 1884-85, fu nel 1897-98 di 1.1, precisamente come nel 1870-71. Quale osservanza del *workhouse test* queste varie cifre comprovino è inutile spiegare, e piuttosto è opportuno fermar l'attenzione sull'aumento del numero dei *vagrants* (vagabondi) e dei maniaci, che risulta dal seguente prospetto.

La diminuzione del numero dei poveri soccorsi.

	NUMERO MEDIO dei vagabondi soccorsi	NUMERO MEDIO dei maniaci mantenuti a carico delle *poor rates*				
		nei *lunatic asylums*	nei *registered hospitals* o nelle *licensed houses*	nelle *workhouses*	presso le loro famiglie od altrove	Totale
1870-71	5,183	27,109	1,905	12,161	7,331	48,506
1884-85	4,483	45,392	1,130	17,282	5,896	69,700
1885-86	5,094	45,677	1,284	17,200	5,866	70,027
1886-87	4,833	46,353	1,277	17,381	5,809	70,820
1887-88	5,265	47,721	1,303	17,602	5,860	72,486
1888-89	6,504	49,158	1,396	17,509	5,930	73,993
1889-90	4,929	50,241	1,568	17,825	5,811	75,445
1890-91	5,552	51,795	1,630	16,990	5,813	76,228
1891-92	6,498	52,772	1,724	16,898	5,706	77,100
1892-93	6,888	54,953	1,761	16,878	5,709	79,301
1893-94	8,935	57,673	1,104	16,869	5,699	81,345
1894-95	8,539	59,152	1,451	16 898	5,869	83,370
1895-96	10,634	61,054	1,749	16,945	5,924	85,672
1896-97	11,554	63,815	1,807	17,121	5,821	88,564
1897-98	11,295	66,136	1,796	17,120	5,921	90,973

Quanto ai vagabondi, erano certamente severe le disposizioni, che gli Atti del 1871 e del 1882 aveano stabilite in ordine alla detenzione coattiva dei *casual paupers* nelle *workhouses*: se però quasi tutte le *unions* aveano istituito i *casual wards*, non fu invece generale la rigida applicazione di quelle disposizioni, applicazione rimessa alla discrezione dei *guardians*; ed anche da ciò, ma in maggior misura da una più esatta ed uniforme classificazione adottata pei *vagrants* deriva l'aumento relativamente considerevole del loro numero. — Rispetto ai maniaci, cui provvede la carità legale, già si è notato che da parecchio tempo il loro numero era andato grandemente crescendo (da 21,158 nel 1851-52 a 69,700 nel 1884-85), e le cifre riportate sopra dimostrano come — tenuto anche conto, che a partire dal 1884-85 non vi sono compresi i *criminal lunatics*, a cui per effetto del *Criminal Lunatics Act*, 1884, dovette provvedere lo Stato, — l'aumento fosse ancora più rapido negli ultimi anni (da 69,700 nel 1884-85 a 90,937 nel 1897-98). Un incremento così considerevole non può essere soltanto apparente ossia non può essere esclusivamente dovuto ad una minore contrarietà dei parenti a lasciar rinchiudere i maniaci negli *asylums*, ad una maggiore larghezza nella loro ammissione, ad una accumulazione di casi cronici, ecc.; ma proviene in buona parte da una maggiore diffusione della pazzia — diffusione, a cui non sono estrance nè la sua trasmissione ereditaria, nè l'abituale ubbriachezza dei genitori. Merita inoltre di essere notato come per effetto dell'indirizzo, che (secondo si è detto) venne adottato in materia dal legislatore, la massima parte dei maniaci poveri (poco meno di due terzi) sia ormai ricoverata nei *lunatic asylums*.

Complessità delle cause della riduzione del pauperismo.

Riassumendo le conclusioni che possono trarsi dall'esame delle cifre statistiche surriferite, conviene riconoscere

che, nel complesso, è gradualmente avvenuta una considerevole riduzione del pauperismo. A siffatta riduzione ha senza dubbio contribuito il sano e fermo indirizzo seguìto, in generale, nell'amministrazione della carità legale, ma altri fattori vi hanno pure notevolmente cooperato. Infatti, se da un lato la sempre crescente complessità del sistema industriale, le ricorrenti fluttuazioni commerciali, l'espansione di un mal diretto ed eccessivo sentimentalismo umanitario traviato da tendenze socialiste, ecc. furono a ragione indicate come cause, le quali porterebbero ad estendere la cerchia e la misura della carità legale, — d' altra parte è innegabile, che altre cause hanno agito ed agiscono con ben maggiore effetto in un senso opposto, quali sono l' aumento meraviglioso della ricchezza del paese ed il considerevole miglioramento della condizione delle classi lavoratrici, il loro progresso intellettuale e morale, lo sviluppo del sentimento della loro dignità personale, i mirabili risultati, che esse seppero ottenere dalla combinazione del *self-help* con lo spirito di associazione, ecc.

L'opera della carità volontaria.

Inoltre porterebbe un esagerato giudizio intorno alla riduzione del pauperismo ed alla influenza, che vi ebbe l'indirizzo dell'amministrazione della carità legale, chi non tenesse presente, che la riduzione nel numero dei poveri si è verificata relativamente agli *out-door paupers* e che nell'epoca presente il sorprendente sviluppo della carità volontaria alleviò il còmpito di quella legale specialmente rispetto all'*out-door relief*: l'assistenza data ai bisognosi dalle istituzioni di beneficenza e dalla carità privata rappresenta oggidì una somma, che è senza dubbio maggiore di quella spesa dall'amministrazione dei poveri. Ed a proposito della carità volontaria merita di essere avvertito che, sebbene sia estremamente difficile tanto un coordinamento razionale delle sue varie

esplicazioni, quanto una precisa, concreta distinzione di cómpiti fra essa e la carità legale, e sebbene tale difetto di organica connessione, specialmente nelle grandi città, sia tuttora causa di rilevante sperpero e non di rado produca una ingiustificata duplicazione di assistenza alle stesse persone, — pure negli ultimi anni qualche passo fu fatto per stabilire una armonica cooperazione sia nel campo della carità volontaria, sia fra questa e la carità legale. Tale altissimo scopo si propose la *Society for organizing charitable relief and repressing mendicity*, fondata a Londra nel 1869, ed oggi simili *Charity Organisation Societies* sono circa un centinaio. Queste libere associazioni recano grandi vantaggi, coordinando per l'appunto le esplicazioni della carità volontaria sia fra loro, sia in relazione alla carità legale, indirizzando la prima a quella vera cura intelligente, amorosa, discreta, non umiliante, dello stato di povertà, che la seconda, limitata per suo ufficio al solo immediato alleviamento del bisogno, non può e non saprebbe fare.

Dati statistici relativi alla spesa per la carità legale.

Prima di riportare alcuni dati statistici relativamente all'ammontare della spesa dell'assistenza dei poveri, è necessario avvertire che questa spesa viene, nei resoconti del *Local Government Board*, ripartita in sei distinte categorie: I. *in-maintenance*, ossia spese per il mantenimento dei poveri nelle *workhouses* e negli altri stabilimenti dipendenti dai *boards of guardians* e dai *managers* degli *asylum and school districts*; II. *out-relief*, ossia spese dei soccorsi dati in danaro od in natura ai poveri fuori delle *workhouses* e di quegli altri stabilimenti; III. mantenimento dei maniaci negli *asylums*, nei *registered hospitals* e nelle *licensed houses*; IV. pagamenti a titolo di interesse e di ammortizzazione dei prestiti; V. stipendi, rinumerazioni, razioni e pensioni degli ufficiali ed inservienti; VI. altre spese. Conviene inoltre

far presente, che l'ammontare totale della spesa non corrisponde all'addizione di queste varie categorie di spesa, essendo necessario farvi alcune deduzioni per evitare una duplicazione nei riguardi del *Metropolitan common poor fund.*

	AMMONTARE DELLE SPESE (non sostenute con prestiti) per l'assistenza dei poveri							Spesa media per povero calcolata sul numero medio dei poveri di tutte le classi			Spesa media per povero calcolata sul numero medio degli *out-door paupers*			Spesa dell'assistenza dei poveri per abitante	
	In-maintenance	*Out-relief*	Mantenimento di maniaci	Interesse ed ammortizzazione dei prestiti	Ufficiali ed inservienti	Altre spese	Totale								
	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	s.	d.	L. s.	s.	d.	s.	d.
1870-71	1,524,695	3,663,970	746,113	291,284	838,268	810,013	7,886,724	7	12	1	4	6	0¼	7	0
1884-85	1,921,587	2,469,846	1,188,012	501,932	1,356,943	1,263,937	8,491,600	11	0	10½	4	11	8½	6	3¾
1885-86	1,837,624	2,490,025	1,175,072	541,494	1,332,017	1,155,263	8,296,230	10	12	6¼	4	10	11½	6	1¼
1886-87	1,778,367	2,528,250	1,159,750	566,716	1,313,425	1,049,756	8,176,768	10	5	5¼	4	10	3½	5	11¼
1887-88	1,855,304	2,537,686	1,167,765	585,660	1,342,079	1,160,351	8,440,821	10	10	10¾	4	10	8¾	6	0¾
1888-89	1,862,799	2,503,838	1,184,766	582,489	1,360,065	1,085,185	8,366,477	10	10	3¾	4	10	6¾	5	11¼
1889-90	1,899,648	2,453,860	1,221,719	605,327	1,394,687	1,084,469	8,434,345	10	17	7¼	4	11	7¾	5	11¼
1890-91	1,951,486	2,400,089	1,284,656	620,761	1,452,810	1,167,094	8,643,318	11	7	6½	4	12	2¾	6	0
1891-92	2,044,062	2,374,380	1,331,733	644,709	1,496,340	1,194,009	8,847,678	11	17	7¼	4	14	3½	6	1
1892-93	2,105,760	2,370,613	1,393,076	640,280	1,566,506	1,382,423	9,217,514	12	2	11½	4	13	0½	6	3¼
1893-94	2,198,312	2,460,503	1,466,185	677,082	1,629,061	1,493,637	9,673,505	12	5	6½	4	13	11¼	6	6
1894-95	2,216,231	2,530,574	1,502,400	697,544	1,666,952	1,519,323	9,866,605	12	7	7½	4	15	11¼	6	6¾
1895-96	2,254,350	2,641,650	1,556,133	738,237	1,739,264	1,556,891	10,215,974	12	10	1¾	4	18	0½	6	[illegible]
1896-97	2,256,667	2,680,296	1,642,505	793,001	1,781,509	1,558,059	10,432,189	12	16	0½	5	0	1¾	6	9½

Considerevole aumento delle spese per i poveri.

Le cifre suesposte dimostrano come l'annua spesa della carità legale sia andata considerevolmente crescendo nonostante la diminuzione nel numero complessivo dei poveri soccorsi. Rispetto al 1870-71 l'aumento si è verificato in cinque delle sei categorie di spesa ed una sola, quella dell'*out-relief*, presenta una diminuzione, la quale — malgrado che la spesa media per ogni *out-door pauper* sia andata crescendo da L. s. 4 s. 6 d. 0 1/4 nel 1870-71 a L. s. 5 s. 0 d. 1 3/4 nel 1896-97 — è derivata dalla grande riduzione del numero degli *out-door paupers* (880,930 nel 1870-71 in confronto di 597,786 nel 1896-97). Nelle altre categorie l'aumento fu assai rilevante, come in quelle relative ai maniaci ed agli impiegati ed inservienti (nelle quali la spesa fu nel 1896-97 all'incirca doppia in confronto del 1870-71) ed al servizio dei prestiti, la cui spesa è poco meno che triplicata. In generale, la ragione dell'aumento della spesa consiste nel progressivo notevole miglioramento introdotto in tutti i varî rami del servizio, — miglioramento che, come quello consistente nella ricostruzione o nell'ampliamento di *workhouses* e nella istituzione di stabilimenti speciali, doveva di necessità portare un gravissimo dispendio e che, appunto perchè introdotto in tutti i rami del servizio, doveva elevare la spesa media sia per ogni *in-door pauper*, sia per ogni *out-door pauper*. Il che risulta dal raffronto degli aumenti verificatisi tanto nella spesa media per povero calcolata sul numero medio dei poveri di tutte le classi, quanto in quella calcolata sul numero medio degli *out-door paupers*.

L'aumento dei prestiti.

Le cifre, che si sono riportate, comprendono anche la spesa sostenuta pel servizio dei prestiti, ma per evitare duplicazioni non comprendono quella sostenuta in ciascun anno mediante prestiti. Ora è opportuno avvertire, che la somma, per cui annualmente le *Poor Law authorities*

ricorsero al credito (come del resto lo dimostra l'aumento dell'annua spesa pel servizio dei prestiti) è andata crescendo: L. s. 468,047 nel 1883-84, L. s. 489,474 nel 1884-85, L. s. 607,963 nel 1885-86, L. s. 472,000 nel 1886-87, L. s. 335,973 nel 1887-88, L. s. 389,720 nel 1888-89, L. s. 385,285 nel 1889-90, L. s. 365,131 nel 1890-91, L. s. 328,787 nel 1891-92, L. s. 543,100 nel 1892-93, L. s. 680,137 nel 1893-94, L. s. 715,945 nel 1894-95, L. s. 804,148 nel 1895-96, L. s. 972,272 nel 1896-97. E per conseguenza il montare ancora dovuto dei prestiti contratti per gli scopi dell'amministrazione dei poveri, che era di L. s. 3,521,313 nel 1874-75, era di L. s. 6,361,180 nel 1884-85, di L. s. 7,056,166 nel 1890-91, di L. s. 8,136,457 nel 1895-96, di L. s. 8,616,537 nel 1896-97.

Considerevole aumento dei sussidi dello Stato.

Resta infine da considerare quale sia stato l'aumento dei sussidi dello Stato alle *Poor Law authorities*. Come si è già notato, questi sussidi importavano nel 1884-85 L. s. 624,471 in confronto di una spesa per la carità legale di L. s. 8,491,600, ossia poco più del 7 per 100. Mutato dal *Local Government Act* del 1888 il sistema della diretta corresponsione di quei sussidi, i pagamenti fatti in loro luogo alle *Poor Law authorities* dai consigli delle contee e dei *county boroughs* ammontarono nel 1896-97 a L. s. 2,009,756 (fra cui L. s. 33,047 pei maestri delle *Poor Law schools*, — L. s. 9,348 per i *registrars* delle nascite e delle morti, — L. s. 625,892 per i maniaci, e, in forza delle relative disposizioni del *Local Government Act* del 1888, L. s. 967,236 per gli *union officers*, le medicine, ecc. e L. s. 373,587 ai *boards of guardians* della Metropoli per il mantenimento degli *in-door paupers*, ecc.), — somma, che corrispondeva circa al quinto della spesa sostenuta in quell'anno dalle amministrazioni locali dei poveri. Il concorso della finanza dello Stato

nella spesa per l'assistenza dei poveri è certamente divenuto assai rilevante, ma non tale però da sopprimere negli amministratori locali lo stimolo all'economia; e, più che designare una tendenza alla *nationalisation* del servizio della carità legale, quel concorso rappresenta anche in questa materia una parziale soddisfazione data ai *ratepayers*, i quali amaramente lamentavano che non fossero chiamati a contribuire i possessori di redditi mobiliari, ed attenua le grandi disuguaglianze esistenti fra unione ed unione rispetto agli oneri della carità legale, — disuguaglianze in gran parte non giustificate, poichè il pauperismo è il prodotto di cause generali oltre che di cause locali.

Diminuzione dell'aliquota media della *poor rate*.

Come si è già avvertito, l'aumento così rilevante dei sussidî dello Stato e la maggiore larghezza, con cui le amministrazioni dei poveri andarono ricorrendo al credito, contribuirono insieme con l'incremento della *rateable value* ad impedire, che l'aumento della spesa per la carità legale portasse un maggiore aggravio pei contribuenti: anzi l'aliquota media della *poor rate*, imposta per gli scopi della carità legale, che era di s. 1 d. 5 $^1/_2$ nel 1870-71 e di s. 1 d. 0 $^1/_4$ nel 1884-85 per L. s. di *rateable value*, diminuì fino a d. 9 $^3/_4$ nel 1890-91 e fu di d. 11 $^1/_4$ nel 1896-97.

§ 106.

Riforme nel sistema dei sussidi alle scuole elementari.

Le leggi sull'educazione primaria, di cui si è discorso e dei cui effetti si è fatto cenno sino al 1884, continuarono anche negli anni seguenti a far aumentare il numero delle scuole, degli alunni e del personale insegnante: ma frattanto era andata crescendo l'opposizione al sistema del *payment by results*, che era stato

bensì attenuato, modificato, parzialmente abbandonato, ma che nella sostanza era ancora mantenuto. Diventava ormai generale il lamento, che quel sistema limitasse in modo dannoso la libertà dell'insegnamento, comprimesse a torto l'iniziativa e l'energia dei maestri, sacrificasse la vera efficienza dell'istruzione ad una meccanica, spesso illusoria constatazione dei risultati, ecc., ecc. Non può pertanto sorprendere, che il Codice del 1890 si dipartisse dal sistema adottato dal *Revised Code* del 1861 assai più decisamente che non l'avessero fatto disposizioni antecedenti. Il sistema del *payment by results* fu mantenuto soltanto per i sussidî concessi per quelle materie speciali (*specific subjects*, come scienze matematiche e naturali, agricoltura, lingue, tenuta dei libri, economia domestica, ecc.), il cui insegnamento non soltanto era facoltativo *(optional)*, ma veniva impartito a singoli alunni delle classi superiori a differenza degli *optional class subjects* (quali la storia, la geografia, la recitazione, il canto, ecc.), il cui insegnamento veniva impartito a tutta una classe e pei quali già dal 1875 il sussidio era corrisposto in base all'*average attendance* ed in seguito al rapporto dell'ispettore sul profitto generale della classe nel suo insieme. Ed all'incontro il Codice del 1890 determinò, che rispetto alle materie obbligatorie (che allora comprendevano la lettura, la scrittura, l'aritmetica e per le fanciulle i lavori donneschi, pei fanciulli delle classi superiori il disegno) il sussidio principale fosse corrisposto in una data misura per ciascun alunno in *average attendance* in seguito al rapporto dell'ispettore sulla soddisfacente loro istruzione generale. Questa era accertata, in via ordinaria, esaminando individualmente soltanto una parte (non meno di un terzo) degli alunni *(sample examination)*: l'ispettore dovea però esaminare individualmente tutti

gli alunni, che aspirassero ad ottenere il certificato di profitto nei riguardi del proscioglimento dall'obbligo di frequentare la scuola. Grande era l'importanza di tale innovazione, che (come si dirà) fu sviluppata ed estesa da disposizioni successive e contro la quale non mancarono di essere sollevate gravi obiezioni, particolarmente quella che l'efficienza dell'istruzione nelle singole scuole possa essere troppo facilmente presupposta, che i casi di rifiuto del sussidio abbiano da diventare sempre più rari, ecc.

Le scuole serali.

Nel primo periodo dell'intervento dello Stato nel campo dell'istruzione primaria le scuole serali aveano formato oggetto di grandi speranze; ed infatti era evidente la loro utilità in un tempo, in cui la maggior parte degli operai erano analfabeti e quelle scuole potevano loro permettere di istruirsi senza rinunciare al lavoro. Anche alle *night (o evening) schools* erano stati accordati sussidî di vario genere, sussidî che il *Revised Code* unificò determinando, che fossero corrisposti in ragione del numero degli alunni (non aventi meno di dodici anni di età), i quali superassero l'esame nelle materie obbligatorie dell'istruzione elementare. Nel 1871 i *grants* furono limitati agli alunni non aventi più di diciotto anni di età, limite, che nel 1876 fu elevato a ventun anni. Senonchè col crescere di generazioni, le quali in sempre più larga misura aveano ricevuta l'istruzione primaria nella fanciullezza, il numero degli alunni delle *night schools* era andato man mano diminuendo: da 73,375 nel 1870 a 43,347 nel 1890. E pertanto si manifestò l'opportunità di promovere ed agevolare una trasformazione delle scuole serali da elementari in scuole di istruzione complementare. A questo scopo l'*Education Code Act* del 1890 (53 & 54 Vict. c. 22) stabilì non esser necessario per la concessione dei sussidi dello Stato ad una scuola serale che l'istruzione ele-

mentare costituisse la parte principale dell'insegnamento, che vi era impartito. In correlazione poi con tale legge l'*Education Department* approvò nel 1893 un Codice speciale per le cosidette *evening continuation schools*, il quale (sviluppando considerevolmente alcune disposizioni anteriori) si propose di lasciare ampia libertà ai *managers* nell'ordinamento delle scuole serali, particolarmente nella scelta delle materie d'insegnamento, e di indirizzare tali scuole a diventar scuole popolari di istruzione complementare. Oltre alle materie elementari, vennero favorite con la concessione di sussidi la storia, la geografia, le lingue, le matematiche ed altri insegnamenti scientifici o di pratica utilità; fu abolito l'obbligo per gli alunni di frequentare i corsi delle materie elementari; furono ammessi a frequentare le scuole, con effetto utile nei riguardi dei sussidî dello Stato, anche persone di età maggiore; la concessione dei sussidî fu condizionata alla bontà generale dell'istruzione impartita anzichè ai risultati ottenuti dai singoli alunni; le visite improvvise degli ispettori furono sostituite all'esame a giorno fisso; il sussidio principale fu proporzionato alla somma totale delle ore d'insegnamento, a cui ogni alunno avesse assistito, ecc., ecc. Come era da attendersi da una così profonda trasformazione, il numero delle scuole serali e dei loro alunni andò continuamente crescendo: gli alunni furono 115,582 in 1977 scuole nel 1893, — 270,285 in 3947 scuole nel 1895, — 358,628 (di cui 41,832 di età superiore a 21 anni) in 4980 scuole nel 1897. Non occorre dire che la contemporanea presenza, nelle scuole serali, di alunni di un'età molto disparata è causa di gravi difficoltà e di considerevoli inconvenienti nei riguardi sia dell'insegnamento, sia della disciplina; ma in complesso le *evening continuation schools* sono in continuo progresso e fanno opera utilissima. La maggioranza degli

allievi vi completa la propria istruzione nelle materie elementari, ma sono molto frequentati anche i corsi delle altre materie; buon numero di quelle scuole tende ad informarsi sempre più ad un indirizzo pratico; parecchie si sono trasformate in scuole commerciali, ecc.; e la varietà del loro sviluppo è giustificata dalla sostanziale diversità dei bisogni delle varie località, specialmente di quelle urbane in confronto di quelle rurali.

La concessione del *fee grant* nel 1891.

Come si è avvertito, la legge del 1876 avea aumentata la misura del concorso dello Stato nella spesa dell'istruzione primaria, determinando che il montare dei sussidî potesse giungere a 17 s. 6 d., senza riguardo a che la scuola avesse una entrata corrispondente da altri cespiti, e che esso potesse superare quella somma nella misura, in cui l'entrata proveniente da altri cespiti la eccedesse. Nel 1891 fu approvato un *Elementary Education Act* (54 & 55 Vict. c. 56), che aumentava ancora più considerevolmente la proporzione, in cui lo Stato contribuiva al mantenimento delle scuole elementari. Sotto il nome di *fee grant* venne concesso un nuovo sussidio di dieci scellini all'anno per ogni alunno fra tre e quindici anni di età, in *average attendance*, di una scuola pubblica elementare, a condizione — salvo in determinate speciali circostanze, in cui l'*Education Department* permettesse di fare diversamente, — che non fosse richiesto il pagamento di alcuna *fee* (onorario), se nella scuola la media delle *fees* durante l'anno scolastico antecedente all'approvazione della legge non avesse ecceduto dieci scellini ovvero se la scuola non avesse fino allora ricevuto alcun sussidio dallo Stato, e che nelle scuole, dove la media delle *fees* avesse ecceduto dieci scellini, non fosse richiesta una *fee* superiore alla differenza fra l'anzidetta media e dieci scellini.

Lo scopo di questa legge era di sostituire in lar-

ghissima misura la concessione di sussidi dello Stato alle *fees*, agli onorari pagati dai genitori per l'istruzione dei loro figli — onorari, che nelle scuole pubbliche elementari non potevano, in forza della legge del 1870, essere superiori a nove *pence* per settimana —: in altre parole, la legge mirava a stabilire nella grande maggioranza delle scuole la gratuità dell'istruzione, addossando allo Stato l'onere corrispondente. L'Atto del 1891 ebbe pertanto una grandissima importanza non soltanto di ordine finanziario, ma anche sotto l'aspetto sociale politico. Da una parte, esso diminuiva la responsabilità individuale dei genitori e la sana energia del sacrificio, che prima doveano sostenere per l'educazione dei loro figli e, dall'altra, turbava quel rapporto fra il sussidio dello Stato e le contribuzioni locali ed individuali, che la legge del 1876 avea stabilito allo scopo di conciliare l'incoraggiamento alla diffusione dell'istruzione con l'interesse degli amministratori locali a mantenere la spesa entro ragionevoli limiti. Ma, a non dire del precedente stabilito per la Scozia dove ormai l'educazione elementare era stata resa gratuita, il fatto che questa educazione era obbligatoria appariva costituire una logica giustificazione del provvedimento adottato con l'Atto del 1891. — L'applicazione della legge, come ripetutamente potè attestarlo il *Committee on Education* nelle sue Relazioni, avvenne " senza attriti e senza considerevoli spostamenti nell'organizzazione scolastica esistente. „ Nell'anno scolastico chiuso al 31 agosto 1892 sopra 19,515 scuole ispezionate ben 18,673 accettarono il *fee grant*, 15,170 divennero scuole completamente gratuite *(free schools)*, ed il numero dei *free scholars* iscritti sui registri scolastici *(scholars on the registers)* fu di 3,880,722, quello degli alunni, che pagavano *fees* di vario montare, fu di 1,126,257; nel 1892-93 19,445 scuole accettarono il *fee grant*, soltanto 132 lo

rifiutarono, le *free schools* furono 15,914, i *free scholars* 4,236,867, e quelli paganti *fees* 889,506. Nel 1891-92 il numero totale degli *scholars on the registers* fu di 5,006,979, nel 1892-93 di 5,126,373 in confronto di 4,824,683 nel 1890-91; e questi aumenti, che si riproducevano nel numero degli alunni in *average attendance* (3,749,956 nel 1890-91, 3,870,774 nel 1891-92, 4,100,030 nel 1892-93) e si verificavano specialmente rispetto ai fanciulli di tenera età, venivano dall'*Education Committee* ascritti principalmente alle disposizioni della legge del 1891. L'onere finanziario assunto dallo Stato pel *fee grant* ammontò a L.s. 1,842,930 nel 1892 ed a L.s. 2,122,196 nel 1893.

L'educazione primaria dei ciechi e dei muti.

Una legge del 1893, l'*Elementary Education (Blind and Deaf Children) Act* (56 & 57 Vict. c. 42) dichiarò obbligatoria l'educazione primaria dei fanciulli ciechi (fra 5 e 16 anni di età) e di quelli sordi (fra 7 e 16 anni): ciò che le leggi precedenti non aveano fatto. La legge dei poveri del 1862, come si è avvertito, avea soltanto autorizzato i *guardians* a collocare in scuole *certified* dal *Poor Law Board* fanciulli poveri, che fossero ciechi o sordi, e tale disposizione venne anzi abrogata dalla legge del 1893 nella parte, in cui quest'ultima provvedeva allo stesso oggetto. — Agli *school boards* e nei distretti, dove non esistesse uno *school board*, all'autorità sanitaria finchè una legge non avesse istituiti i *district councils* e quando ciò fosse avvenuto (come avvenne per effetto del *Local Government Act*, 1894) al *district council* l'Atto summentovato del 1893 faceva obbligo di provvedere all'istruzione dei fanciulli ciechi e sordi, pei quali non fosse altrimenti provveduto (ovvero che non fossero ricoverati in una *workhouse* o collocati in un altro stabilimento o *boarded-out* a cura dei *guardians*), — e ciò sia istituendo e mantenendo una scuola, che fosse certificata adatta allo scopo dall'*Education Department*, sia contribuendo alla

sua istituzione ed al suo mantenimento, sia collocando i fanciulli in una casa prossima ad una simile *certified school*. Perchè potesse ottenere il certificato dell'*Education Department*, la scuola dovea essere aperta all'ispezione governativa, non esser amministrata a scopo di lucro privato, ecc.: quanto all'istruzione religiosa erano applicabili le stesse norme stabilite per le *industrial schools*. Le autorità suindicate aveano, per dare esecuzione alla legge, gli stessi poteri (compreso quello di contrarre prestiti), che spettavano agli *school boards* per l'istituzione delle scuole pubbliche elementari; aveano da sostenere le spese come *general expenses*; potevano ottenere anticipazioni di danaro dai *Public Works Loan Commissioners*; erano soggette, quando mancassero al loro dovere, all'applicazione delle stesse disposizioni stabilite dall'*Elementary Education Act* del 1876 contro le autorità *in default* ovvero a dover pagare in conformità di un ordine dell'*Education Department* il montare delle spese dell'educazione dei fanciulli ciechi o sordi nella scuola, dove lo stesso *Education Department* avesse ordinato di collocarli. I genitori erano tenuti a contribuire alle spese dell'educazione dei loro figli nella misura da essi concordata con l'autorità, che vi provvedeva, od altrimenti in quella determinata da una *court of summary jurisdiction*. Spettava all'*Education Department* stabilire la misura e le norme relativamente alla concessione dei sussidî dello Stato alle scuole destinate all'educazione dei fanciulli ciechi e sordi.

L'Elementary Education (School Attendance) Act, 1893.

Nel 1893 fu approvata un'altra legge, l'*Elementary Education (School Attendance) Act* (56 & 57 Vict. c. 51), che — in corrispondenza con le nuove disposizioni dei *Factory and Workshop Acts* — elevò ad undici anni l'età, a partire dalla quale i *local byelaws*, fatti in esecuzione delle leggi sull'istruzione obbligatoria, potevano

concedere l'esenzione totale o parziale dall'obbligo di frequentare la scuola.

Completo abbandono del *payment by results.*

Il sistema adottato dal Codice del 1890, relativamente alla concessione dei sussidî dello Stato, in opposizione al sistema del *payment by results* ebbe una maggiore esplicazione nel Codice del 1895. Venne infatti ammesso, che (salvo ad esaminare gli alunni in ordine ai certificati di profitto) l'ispettore col consenso dell'*Education Department* potesse mettersi in grado di certificare l'efficienza dell'istruzione impartita nella scuola, anzichè con l'esame annuale, per mezzo di almeno due visite fatte senza darne preventiva notizia. Tale disposizione del Codice del 1895 era destinata allora ad essere applicata alle scuole migliori, ma ne fu poi gradualmente estesa l'applicazione alla maggior parte delle scuole, ed i Codici successivi vi associarono altre disposizioni dirette a rimuovere gli ostacoli, che sotto altri riguardi potessero inceppare l'azione dei maestri e dei *managers* diretta ad accrescere l'efficienza dell'istruzione. E qui può altresì notarsi, che il Codice del 1897 abolì il *payment by results* anche per gli *specific subjects* e che il sussidio relativo fu proporzionato al numero delle ore destinate a ciascuno di quegli insegnamenti. — Il mutamento radicale compiuto man mano nel sistema dell'ispezione e della concessione dei sussidî non era determinato solamente dal proposito di dar modo all'ispettore di meglio giudicare, nel corso dell'anno, della bontà dei metodi d'insegnamento, ma sovratutto mirava a lasciare al maestro una maggiore libertà nella scelta di questi metodi per adattarli ai bisogni ed alla capacità degli alunni, a sostituire allo sforzo del maestro per preparare gli alunni ad avere in un dato giorno una quantità di cognizioni presto dimenticate la possibilità che egli attenda diuturnamente alla migliore efficacia del processo educativo per

sè stesso lento e graduale: prevalse insomma il concetto che " la scuola è un organismo vivo, che dev'essere giudicato come tale e non come una fabbrica, la quale produca una certa quantità di cognizioni da essere esaminate, „ e che " ad un metodo meccanico d'insegnamento, reso necessario da un metodo più meccanico di esame, „ conviene sostituire un indirizzo didattico, che miri sovratutto allo sviluppo dell'intelligenza degli alunni.

Il dualismo delle scuole volontarie e delle *board schools.*

Gli ordinamenti, di cui si è reso conto, e la larghezza dei sussidî votati dal Parlamento aveano indubbiamente determinato una rapida diffusione ed un meraviglioso progresso dell'istruzione primaria: ma la sua organizzazione comprendeva da una parte le scuole volontarie o confessionali, dall'altra le *board schools.* Queste due categorie di scuole, per ottenere i sussidî dello Stato, erano soggette allo stesso controllo esercitato dall'*Education Department*, doveano ottemperare alle stesse condizioni assai numerose e particolareggiate, stabilite dai Codici rispetto ai fabbricati, al personale insegnante, ai programmi d'insegnamento, ecc., doveano osservare la *time-table conscience clause*, aveano lo stesso titolo a partecipare ai sussidî dello Stato: ma, mentre le scuole confessionali doveano trarre dalle contribuzioni o sottoscrizioni volontarie una buona parte dei mezzi di sussistenza, le *board schools* la traevano dal potere dato, senza limitazione, ai *boards* di ricorrere alla imposizione di *local rates.* Pertanto, mentre per le ragioni accennate altrove il montare delle contribuzioni, di cui le scuole volontarie potevano disporre per l'educazione *(for maintenance)* di ciascun alunno *in average attendance* era andato scemando (s. 6 d. 9 nel 1894 in confronto di s. 7 d. 3 nel 1872), il montare medio delle *rates* speso per la *maintenance* di ogni fanciullo *in average attendance* nelle *board schools* avea potuto crescere da s. 10 d. 0 3/4 nel 1872 a

s. 19 d. 8 nel 1895. E poichè i sussidî dello Stato erano — prima della legge del 1876 intieramente e dopo di quella legge al di là di 17 scellini e mezzo — proporzionati al montare dell'entrata delle scuole proveniente da altri cespiti, era avvenuto che, mentre nel 1872 il montare dei sussidi dello Stato per ogni fanciullo in *average attendance* era stato in media di s. 11 d. 10 per le scuole volontarie e di s. 8 d. 10 $^{1}/_{4}$ per le *board schools*, invece nel 1895 era per le prime (s. 18 d. 5 $^{1}/_{2}$) inferiore a quello che era per le seconde (s. 19 d. 5). Conseguenza finale era che gli *school boards* potessero in media spendere per la *maintenance* di ogni fanciullo *in average attendance* una somma notevolmente superiore (L. s. 2 s. 10 d. 1 $^{3}/_{4}$ nel 1895 in confronto di L. s. 1 s. 8 d. 4 $^{1}/_{4}$ nel 1872) a quella che potevano spendere i *managers* delle scuole volontarie (L. s. 1 s. 18 d. 11 $^{1}/_{4}$ nel 1895 in confronto di L. s. 1 s. 7 d. 5 nel 1872). Ciò che, in generale, equivaleva ad una condizione di grave inferiorità delle scuole volontarie ed alla possibilità assicurata alle *board schools* di dare una istruzione migliore, di avere un personale insegnante più numeroso e capace, ecc., di fare insomma una concorrenza disastrosa alle scuole volontarie. E si noti che, aboliti ormai i sussidî dello Stato per la costruzione, l'ampliamento, ecc. dei fabbricati scolastici, mentre queste spese doveano essere per le scuole confessionali sostenute interamente con le contribuzioni volontarie, invece gli *school boards* ne traevano i mezzi dalle *rates* e dai prestiti garantiti e serviti con le *rates*. La condizione delle scuole volontarie era quindi assai difficile e minacciava di diventarlo sempre più.

Nello stesso tempo però la sussistenza delle scuole volontarie era ritenuta una imprescindibile necessità dalla maggioranza della nazione ed era risguardata come un termine essenziale del compromesso religioso, su cui era

stato fondato l'edificio della legislazione scolastica dal 1870 in poi. Infatti, come si è già notato, la maggioranza del popolo inglese considera l'istruzione religiosa come elemento essenziale dell'educazione primaria, e la maggioranza dei genitori desidera che l'istruzione religiosa sia impartita in piena conformità con la Confessione, a cui appartengono. Nella massima parte delle *board schools* era, per verità, impartita quella istruzione religiosa che, secondo le prescrizioni della legge del 1870, non dovea essere informata al catechismo di alcuna Confessione e che era perciò detta *undenominational*: ma, se una siffatta istruzione conveniva ad una gran parte dei Nonconformisti ed ai genitori indifferenti per le credenze religiose dei loro figli, non era invece accettata od era reputata insufficiente da coloro che appartengono alla *Established Church*, da alcune sètte dissidenti, dai Cattolici, dagli Ebrei. Tutti costoro accusavano le *board schools* di essere in sostanza delle scuole atee; e che quelle scuole non potessero dirsi vere e proprie scuole del popolo, lo dimostrava il fatto che nel 1895 su 4,325,030 alunni *in average attendance* ben 2,445,812 frequentavano le scuole confessionali: erano dunque in grandissimo numero coloro che, pur dovendo soddisfare le *local rates* per il mantenimento delle *board schools*, si sobbarcavano contemporaneamente ad altri sacrifici per mantenere le scuole confessionali.

D'altra parte però in quei distretti, dove non erano state istituite *board schools*, i membri delle Confessioni religiose, che fossero in tale minoranza da non poter mantenere delle proprie scuole volontarie, si dolevano fortemente di esser costretti ad inviare i loro figli in scuole, i cui *managers* appartenevano ad una Confessione diversa.

Un altro gravissimo aspetto della questione era co-

stituito dal fatto che, ove le scuole volontarie avessero avuto da scomparire per esser sostituite da *board schools*, — a non dire di una spesa iniziale di forse 25 milioni di L. s. occorrenti per la istituzione delle nuove scuole — almeno 2 milioni e 250 mila L. s. all'anno, a cui sopperivano le volontarie contribuzioni, avrebbero invece dovuto essere sostenute con le *rates*.

Con la grave questione derivante dal dualismo delle scuole volontarie e delle *board schools* si connettevano gravi inconvenienti relativamente all'efficienza dell'istruzione. Nelle città, in cui erano costituiti gli *school boards*, sebbene molte fossero le eccezioni, l'istruzione impartita nelle scuole volontarie era però, nella maggior parte dei casi, considerevolmente deficiente in confronto di quella impartita nelle *board schools*, dove invece era continuo il progresso grazie alla possibilità di crescere indefinitamente la spesa; e la deficienza dell'istruzione impartita nelle scuole volontarie dipendeva sovratutto da ciò che i loro sostenitori doveano in pari tempo pagare le *rates* per le *board schools*. In molti dei distretti rurali, dove non esistevano gli *school boards*, le contribuzioni erano bensì pagate volonterosamente affinchè la deficienza delle scuole volontarie non avesse da rendere necessaria la costituzione dello *school board*, ma non raggiungevano però una somma tale da permettere che le condizioni di quelle scuole fossero veramente soddisfacenti. E nei distretti rurali, dove pur era stato costituito uno *school board*, le *board schools* lasciavano, in generale, parecchio a desiderare e spesso erano anzi meno buone di quelle volontarie: ciò perchè gli *school boards* rurali si preoccupavano assai della spesa e procedevano con grande parsimonia.

Lo stato di cose, di cui si è fatto un rapido cenno, rendeva necessarî nuovi provvedimenti legislativi: ma

si ripresentava gravissima la difficoltà di farli tali che potessero fino ad un certo punto conciliare le domande così opposte di coloro, i quali avrebbero voluto che fossero estese dappertutto le *board schools* e che fosse persino tolto ogni sussidio dello Stato alle scuole confessionali, e di coloro, i quali all'incontro ritenevano che le *board schools* erano scuole gradite soltanto ai Nonconformisti, che per questi ultimi venivano quindi mantenute intieramente col danaro pubblico scuole in armonia con le loro credenze, che un uguale trattamento dovea esser fatto alle altre Confessioni religiose e che anche le scuole di queste Confessioni doveano esser mantenute interamente a spese pubbliche e non esser lasciate in condizione tale da dovere, entro un tempo più o meno lungo, soccombere per effetto di una concorrenza tanto disuguale.

Evidentemente, se le scuole volontarie doveano continuare a sussistere ed anzi doveano esser messe in condizione di riparare alle deficienze dell'istruzione, che vi era impartita, occorreva o aumentare la somma dei sussidî dello Stato o dar modo anche ad esse di attingere nuovi mezzi di vita dalle *local rates*. Ma quest'ultimo partito non avrebbe potuto essere adottato senza dar voce nel governo delle singole scuole ai *ratepayers*, senza cioè far dipendere dalla scelta fatta dalla loro maggioranza l'insegnamento religioso, che sarebbe impartito; e ciò ripugnava poco meno che a tutti, poichè la religione è materia di coscienza individuale, rispetto alla quale la decisione non può essere lasciata a maggioranze locali più o meno instabili.

Nel 1896 il Governo presentò alla Camera dei Comuni un *bill* che, pur informandosi ad intenti di conciliazione, conteneva profonde ed estese riforme nell'ordinamento dell'istruzione primaria. Ma, indipendentemente dai di-

fetti tecnici, la vastità del campo abbracciato da tali riforme, la quantità degli interessi, che venivano toccati o sconvolti, ecc. sollevarono contro al *bill* tale opposizione e ne resero così laboriosa la discussione, che il Governo stimò miglior partito abbandonarlo per presentare nell'anno seguente nuove proposte. E queste furono approvate con due leggi del 1897, di cui è mestieri dar conto.

Il *Voluntary Schools Act*, 1897.

Il *Voluntary Schools Act* (60 & 61 Vict. c. 5) stabilì, che alle scuole volontarie (definite " scuole pubbliche diurne elementari non istituite da uno *school board* „) fosse annualmente concessa una sovvenzione (*aid grant*), la quale nella somma complessiva non eccedesse cinque scellini per ognuno degli alunni *in average attendance* in quelle scuole. La determinazione delle scuole volontarie da sussidiare e delle modalità della distribuzione dell'*aid grant* avea da esser fatta dall'*Education Department* secondo che, avuto anche riguardo a mantener vive le contribuzioni volontarie, esso ritenesse meglio allo scopo di venire in soccorso delle scuole bisognose e di accrescere la loro efficienza. — Nel caso, in cui si costituissero delle associazioni di scuole volontarie con le circoscrizioni, con le modalità e con le rappresentanze dei rispettivi *managers*, che venissero approvate dall'*Education Department*, doveano essere assegnate ad ognuna di tali associazioni: *a*) una parte dell'*aid grant* proporzionata al numero degli alunni delle scuole comprese nell'associazione in ragione di 5 s. per alunno ovvero, se (come gliene veniva data autorità) l'*Education Department* avesse stabilito una quota diversa per i distretti urbani e per i distretti rurali (ciò che esso fece determinando la quota per i primi in 5 s. 9 d. e la quota per i secondi in 3 s. 3 d.), in ragione di tale quota: *b*) una parte proporzionale della somma, che avanzasse

sull'ammontare dell'*aid grant* dopo fatta la distribuzione alle scuole non associate. Era dato potere all'*Education Department* di escludere da qualsiasi compartecipazione all'*aid grant* una scuola, la quale rifiutasse senza ragione di entrare in una delle suindicate associazioni; ma il rifiuto non dovea essere ritenuto irragionevole nel caso, in cui la maggioranza delle scuole dell'associazione appartenesse ad una Confessione religiosa diversa da quella, a cui la scuola apparteneva. — L'*Education Department* era autorizzato ad imporre come condizione della partecipazione all'*aid grant*, che i conti della scuola fossero annualmente riveduti in conformità delle disposizioni regolamentari fatte dallo stesso *Department*. — Veniva abolito per tutte le scuole, tanto per quelle volontarie quanto per le *board schools*, il limite dei 17 scellini e mezzo, stabilito relativamente al montare dei sussidi dello Stato dalla legge del 1876. — Le scuole volontarie erano dichiarate esenti da *local rates*.

L'Elementary Education Act, 1897.

Per comprendere la seconda delle leggi summentovate ossia l'*Elementary Education Act*, 1897 (60 & 61 Vict. c. 16), è mestieri ricordare, che (come si è avvertito) la legge del 1870 avea disposto che, quando per sopperire alle spese fatte in un anno dallo *school board* di un distretto fosse stata necessaria l'imposizione di tre *pence* per ogni L. s. di rendita imponibile e tale imposizione avesse dato un'entrata inferiore ad una somma complessiva di 20 L. s. ovvero a 7 scellini e mezzo per ogni alunno *in average attendance*, quello *school board* avesse diritto ad ottenere (oltre agli altri sussidi dello Stato) uno speciale sussidio che, aggiunto alla somma ottenuta con le *rates*, integrasse le 20 L. s. ovvero i 7 scellini e mezzo. Ora l'Atto del 1897 stabilì, che la disposizione della legge del 1870 andasse applicata come

se la somma di 7 scellini e mezzo fosse accresciuta di 4 *pence* per ogni *penny*, di cui la *rate* imposta per conto dello *school board* (*school board rate*) avesse ecceduto tre *pence*, con che però l'anzidetta somma di 7 scellini e mezzo non fosse in tal modo accresciuta oltre 16 scellini e 6 *pence*.

Importanza delle leggi del 1897.

L'importanza delle due leggi, che si sono riassunte, è evidentemente ben diversa: il nuovo sussidio accordato alle scuole volontarie — essendo circa due milioni e mezzo i loro alunni *in average attendance*, più che L. s. 600 mila all'anno — era molto maggiore di quello accordato alle *board schools* bisognose: nel primo anno dell'applicazione della legge 710 *school boards* ebbero complessivamente poco più di L. s. 140 mila. Ma, come si è detto, erano le scuole volontarie quelle, che aveano urgente e maggiore bisogno di aiuto: la generosità dello Stato verso le *board schools* fu sovratutto determinata dall'intento di agevolare l' approvazione dell'*aid grant* alle scuole confessionali, ed il *Voluntary Schools Act* fu in fatto approvato con l'intesa che un'altra legge avrebbe provveduto alle *school boards* bisognose. Era poi vantaggiosa sia alle scuole volontarie, sia alle *board schools* l'abolizione del limite dei 17 scellini e mezzo stabilito dalla legge del 1876. — La grande larghezza, con cui il Tesoro dello Stato venne in aiuto di entrambe le categorie di scuole, senza che in pari tempo fosse richiesto alcun sacrificio ai *local ratepayers*, permise di evitare ogni aspra controversia e di lasciare sostanzialmente intatto il compromesso religioso stabilito con la legge del 1870.

I nuovi mezzi largiti dal *Voluntary Schools Act*, tenuto conto anche dell' esenzione dalle *local rates*, sembrarono sufficienti a metter quelle scuole in grado di accrescere la loro efficienza e di sostenere la concorrenza

delle *board schools*, a patto però che non abbiano da scemare le contribuzioni volontarie: altrimenti l'*aid grant* non avrebbe fatto altro che prendere il posto di queste ultime, e le condizioni finanziarie delle scuole confessionali rimarrebbero non meno difficili di quello che fossero prima della legge del 1897. — Questa legge, nell'accrescere in misura tanto notevole il concorso dello Stato nel mantenimento delle scuole volontarie, aumentò ragionevolmente l'ingerenza ed il controllo dell'*Education Department*. Da una parte, promovendo le associazioni fra le scuole volontarie allo scopo di ottenere un loro ordinamento migliore, più razionale e forse un aumento, certo una migliore distribuzione delle contribuzioni volontarie, la legge diede ampia autorità all'*Education Department* rispetto alla costituzione di tali associazioni, — autorità rafforzata dalla facoltà di negare la concessione dell'*aid grant*; ed in fatto, tranne 67, tutte le altre scuole confessionali si associarono nel 1897-98, costituendo 75 associazioni (46 — in corrispondenza con le diocesi — di scuole della *Established Church*: 11 — in corrispondenza con le diocesi — di scuole cattoliche; 11 di scuole nonconformiste e 6 di scuole metodiste, in relazione ad un raggruppamento di contee; 1 di scuole ebraiche). D'altra parte, era importante il potere dato all'*Education Department* relativamente alla revisione dei conti delle scuole volontarie, — materia questa, a cui le leggi antecedenti non aveano provveduto e che, essendo la massima parte del danaro speso in quelle scuole danaro pubblico, era necessario che fosse disciplinata: l'*Education Department* si affrettò ad ordinare che i conti siano riveduti da un *auditor* di professione o da un banchiere o da una persona specialmente approvata dallo stesso *Department*.

Per quanto riguarda in particolare la seconda legge,

basta notare che, nell'aumentare il sussidio alle *board schools* bisognose, essa introduceva il sistema di una scala mobile, basata sull'ammontare dell'aliquota della *school board rate* e sul numero degli alunni *in average attendance.*

Lo *School Board Conferences Act*, 1897.

Estendendo alle autorità scolastiche un provvedimento che (come si è riferito) era ormai stato adottato per varie autorità locali, lo *School Board Conferences Act*, 1897 (60 & 61 Vict. c. 32), stabilì che, osservando le disposizioni regolamentari fatte in argomento dall'*Education Department*, ogni *school board* potesse sostenere sia le spese della partecipazione di non più che tre suoi delegati a conferenze tenute fra *school boards* per discutere di materie risguardanti le loro attribuzioni, sia altre ragionevoli spese annuali per quello stesso oggetto.

Gli stipendî dei maestri.

Gli stipendî degli insegnanti delle scuole elementari erano andati crescendo dopo il 1870: mentre allora lo stipendio medio di un maestro patentato *(certificated)* era di L. s. 94 s. 2 d. 1 e quello di una maestra patentata di L. s. 57 s. 11 d. 1, tali stipendî medî erano cresciuti nel 1897 a L. s. 122 s. 14 d. 11 per i maestri ed a L. s. 81 s. 9. d. 9 per le maestre, le quali avevano così conseguito uno stipendio corrispondente a due terzi di quello dei maestri, — proporzione questa, che già da mezzo secolo l'*Education Department* avea ritenuta conveniente. Merita inoltre di essere avvertito, che 5,980 dei 22,115 maestri e 4,569 delle 34,663 maestre godevano nel 1897 l'abitazione gratuita. Come apparisce dalle cifre succitate, gli insegnanti delle scuole elementari erano, in generale, bene retribuiti, ma all'incontro mancavano ordinamenti generali relativamente alle pensioni.

La legge del 1898 per le pensioni dei maestri.

Una *minute* dell' *Education Department* del 1846 ed una del 1851 aveano bensì stabilito delle disposizioni in tale materia, ma queste disposizioni erano state abro-

gate nel 1862, salvo che per i maestri, i quali fossero stati studenti in un *training college* prima della data dell'abrogazione. Nel 1898 venne approvata una legge di carattere organico, l'*Elementary School Teachers (Superannuation) Act* (61 & 62 Vict. c. 57). Questa legge stabilì, che in futuro nessun maestro possa essere riconosciuto dall'*Education Department* come maestro patentato (*certificated teacher*) finchè lo stesso *Department* non si sia accertato della sua capacità fisica. Durante gli anni di servizio ogni *certificated teacher* ha obbligo di contribuire annualmente ad un *deferred annuity fund*, amministrato dai *National Debt Commissioners*, L. s. 3, se maschio, L. s. 2, se femmina, o quella maggior somma che la *Treasury* trovi necessario di stabilire, salvo ad essere autorizzato a contribuire in più larga misura se il suo stipendio eccede un determinato limite. Quando il maestro raggiunga i 65 anni di età ovvero raggiunga quella maggiore età, fino a cui l'*Education Department* in considerazione della sua speciale capacità fisica gli abbia permesso di continuare a prestar servizio, esso ha diritto ad ottenere dal *deferred annuity fund* il pagamento di una annualità proporzionata all'ammontare dei contributi versati ed inoltre ad avere dalla *Treasury* un assegno annuo di pensione in ragione di s. 10 per ogni intero anno di *recorded service* (ossia di servizio prestato in qualità di *certificated teacher* in una scuola pubblica elementare diurna, in un *training college*, in una *certified reformatory* o *industrial school*), purchè il numero degli anni di *recorded service* non sia meno della metà di quello degli anni trascorsi dal tempo, in cui ottenne la patente. I contributi dei maestri devono essere pagati all'*Education Department*, che ne fa il versamento ai *National Debt Commissioners*. — Con speciali disposizioni, che sarebbe troppo lungo riferire, è provveduto

per il caso, che il maestro sia colpito da una causa permanente di incapacità dopo dieci anni di *recorded service.* — Le controversie relative al riconoscimento del servizio prestato dai maestri sono rimesse alla definitiva decisione dell'*Education Department*, tutte le altre a quella della *Treasury.* — La legge stabilì infine delle disposizioni transitorie, che permettessero di applicarla ai maestri, i quali abbiano ottenuta la patente prima della sua approvazione ed ai quali essa diede facoltà di accettare le sue disposizioni.

L'importanza della legge, che si è riassunta, non ha bisogno di commenti: questo solo basti avvertire che nessun onere veniva imposto nè ai *managers* delle scuole volontarie, nè agli *school boards* rispetto alle pensioni dei maestri elementari e che invece un nuovo considerevole onere era per tale titolo addossato allo Stato.

Unificazione dell'ispezione delle scuole elementari.

Di un ultimo provvedimento conviene render conto. Da lungo tempo il *Science and Art Department* incoraggiava, elargendo dei sussidi, l'insegnamento del disegno e la cosidetta *manual instruction* nelle scuole elementari; e relativamente a tali materie queste scuole erano pertanto soggette alle prescrizioni di quel *Department* ed alle visite ed all'esame dei suoi ispettori. A partire dal 31 marzo 1898 l'amministrazione dei *grants* per il disegno e per la *manual instruction* fu trasferita all'*Education Department* ed in tal modo tutto l'insegnamento impartito nelle scuole elementari venne assai opportunamente sottoposto al controllo dello stesso ispettore ed alle disposizioni di un solo Dicastero.

Interessamento della pubblica opinione all'educazione primaria.

Le cose, che si sono esposte, dànno a comprendere quanto sia stato il cammino percorso in questi ultimi anni nel campo dell'educazione primaria; e quel cammino non avrebbe potuto essere percorso a prezzo di così ingenti sacrifici finanziari, se l'opinione pubblica

non avesse dimostrato un grandissimo interessamento per l'istruzione elementare. Interessamento, che notevolmente influì a determinare quelle profonde modificazioni introdotte dai recenti Codici — rispetto al sistema delle ispezioni, alle condizioni prescritte per il conseguimento dei sussidi, alle modalità della loro concessione, ai programmi ed ai metodi d'insegnamento, — di cui si è fatto cenno, e ad imprimere a tutta l'educazione primaria un indirizzo che, secondo le materie, fosse meno uniforme, astratto o dottrinario, più variato, tecnico, pratico o manuale o maggiormente basato sullo sviluppo dei sensi di quello, che era adottato in passato. Il favore della pubblica opinione per questo nuovo indirizzo deriva in buona parte dalla coscienza della vitale importanza, che l'educazione popolare ha nei riguardi dell'economia nazionale, e della decisiva influenza, che essa può avere nel preparare le nuove generazioni a sostenere quella concorrenza commerciale ed industriale di altre nazioni, la quale — come si è accennato altrove — preme ormai da vicino l'Inghilterra.

§ 107.

Cifre statistiche relative allo sviluppo della istruzione primaria.

Sebbene già si siano esposte parecchie cifre statistiche, è tuttavia opportuno riassumere, come si è fatto per il periodo antecedente, quelle che permettono di seguire il progresso dell'istruzione elementare dal 1884 ad oggi.

Al 31 Agosto	Popolazione	NUMERO delle scuole (diurne) ispezionate	NUMERO massimo degli alunni, che le scuole potevano contenere	NUMERO degli alunni iscritti sui registri scolastici	NUMERO degli alunni *in average attendance*	PERSONALE INSEGNANTE				
						Maestri patentati	Maestri assistenti	Maestri aggiunti (*additional*)	Allievi maestri	Studenti delle scuole normali
1884	27,132,449	18,761	4,826,738	4,337,221	3,273,124	38,999	15,147	3,656	25,087	3,214
1885	27,499,041	18,895	4,998,718	4,412,148	3,371,325	40,706	16,618	4,292	25,750	3,234
1886	27,870,586	19,022	5,145,292	4,505,825	3,438,425	42,212	17,439	4,659	27,804	3,259
1887	28,247,151	19,154	5,278,992	4,635,184	3,527,381	43,628	18,070	4,849	28,930	3,272
1888	28,628,804	19,221	5,356,554	4,687,510	3,614,967	44,565	19,146	4,972	29,901	3,277
1889	29,015,613	19,310	5,440,441	4,755,835	3,682,625	45,434	20,242	5,076	30,397	3,277
1890	29,407,649	19,419	5,539,285	4,804,149	3,717,917	46,539	21,784	5,210	29,610	3,294
1891	29,081,047	19,508	5,628,201	4,824,683	3,749,956	47,823	23,508	5,681	28,131	3,310
1892	29,403,346	19,515	5,692,975	5,006,979	3,870,774	48,772	23,558	6,951	26,961	3,409
1893	29,731,100	19,577	5,762,617	5,126,373	4,100,030	49,340	25,123	8,534	27,288	4,033
1894	30,060,763	19,709	5,832,944	5,198,741	4,225,834	50,689	26,067	10,196	28,739	4,281
1895	30,394,078	19,739	5,937,288	5,299,469	4,325,030	52,941	27,961	11,678	31,476	4,355
1896	30,717,355	19,848	6,072,374	5,422,989	4,422,911	56,712	25,393	12,838	33,529	4,461
1897	31,055,355	19,958	6,215,199	5,507,039	4,488,543	58,814	25,206	14,155	32,598	4,690

Mentre gli allievi *in average attendance* erano nel 1870 il 68.06 e nel 1884 il 75.50 per 100 di quelli iscritti sui registri scolastici, questa percentuale fu nel 1897 di 81.50. Supposto che il numero dei fanciulli, i quali dovrebbero essere iscritti sui registri delle scuole elementari, stia a quello della popolazione come 1 a 5, il numero dei fanciulli effettivamente iscritti sui registri scolastici era nel 1870 il 38.3, nel 1884 il 79.9, nel 1897 l'88.6 di quel numero presunto. E rispetto a questo stesso numero la percentuale dei fanciulli *in average attendance* era di 26.5 nel 1870, di 60.3 nel 1884, di 72.2 nel 1897.

La durata media dell'educazione elementare di ogni fanciullo *in average attendance*, che era di anni 2.55 nel 1870, era cresciuta ad anni 5.19 nel 1880, ad anni 6.13 nel 1890, e ad anni 7.05 nel 1897. Sotto questo riguardo però sono ritenuti necessarî dei nuovi provvedimenti legislativi allo scopo di ottenere, che i fanciulli non abbandonino troppo presto la scuola e precisamente in quegli ultimi due o tre anni, in cui possono trarne maggiore profitto e meglio prepararsi ad entrare nella vita attiva. Il quale inconveniente si verifica specialmente in molti distretti rurali ed in parte dipende dal troppo basso grado di istruzione, che è richiesto dai *local bye-laws* relativamente all'esenzione dall'obbligo di frequentare la scuola.

A complemento delle cifre suesposte conviene anche avvertire, che nel 1897 le *free schools* erano 16,912, gli alunni iscritti sui registri scolastici, che non pagavano *fees*, erano 4,771,897 e quelli, che pagavano *fees* di vario montare, erano 735,142.

Nel 1897 gli *school boards* erano 2502, di cui 187 in altrettanti borghi municipali (compresa Londra) e 2315 in parrocchie non comprese in un borgo municipale: la popolazione complessiva degli *school board districts* cor-

rispondèva a circa due terzi di quella totale del paese. In 119 borghi municipali, in 85 altri distretti urbani, in 581 unioni funzionavano invece gli *school attendance committees*. Le *board schools* (diurne), che nel 1884 erano 4181 con 1,115,832 alunni *in average attendance*, nel 1897 erano 5524 con 2,016,547 alunni *in average attendance*. Le scuole volontarie (diurne), che nel 1884 erano 14,580 con 2,157,292 alunni *in average attendance*, nel 1897 erano 14,434 con 2,471,996 alunni *in average attendance*, come apparisce dal seguente prospetto:

	NUMERO delle scuole		NUMERO DEGLI ALUNNI *in average attendance*	
	1884	*1897*	*1884*	*1897*
Scuole connesse con la *National Society* o con la *Church of England*	11,773	11,817	1,607,823	1,871,773
Scuole metodiste	557	457	128,584	125,171
Scuole cattoliche	828	1,017	167,841	240,784
Scuole connesse con la *British Society* ed altre scuole	1,422	1,143	253,044	234,268

Dal raffronto delle cifre suesposte risulta, che circa due terzi del maggior numero di alunni *in average attendance* nel 1897 in paragone del 1884 frequentavano *board schools* e soltanto un terzo scuole volontarie: fra queste poi l'aumento degli alunni era stato relativamente considerevole soltanto nelle scuole cattoliche.

Spese ed entrate.

Nel 1896-97 le spese di *maintenance* delle scuole elementari (comprese quelle serali) ammontarono a L. s. 10,638,177 (in confronto di L. s. 6,131,886 nel 1883-84), come apparisce dal seguente prospetto:

	STIPENDI	LIBRI ed arredi	SPESE varie	TOTALE	SPESA per ogni alunno *in average attendance* nelle scuole diurne.		
	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	s.	d.
Scuole connesse con la *National Society* o con la *Church of England*	2,957,832	244,595	621,695	3,824,122	2	0	4 3/4
Scuole metodiste	198,870	16,340	38,042	253,252	2	0	0 1/4
Scuole cattoliche	320,681	31,439	119,481	471,601	1	18	8 1/4
Scuole connesse con la *British Society* ed altre scuole	411,538	33,946	99,981	545,465	2	3	3 1/2
School board schools	4,316,874	336,885	889,978	5,543,737	2	13	2 1/2
Totale	8,205,795	663,205	1,769,177	10,638,177	2	6	1 1/2

L'entrata complessiva delle anzidette scuole fu nel 1896-97 di L. s. 10,507,465 (in confronto di L. s. 6,121,538 nel 1883-84):

	DOTAZIONI	RATES	CONTRIBUZIONI volontarie	SCHOOL FEES ecc.	SUSSIDI dei *county councils*	SUSSIDI DELLO STATO			ALTRE ENTRATE	TOTALE
						Education Department		*Science and Art Department*		
						Fee grant	*Annual grants* (1895-96)			
	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.	L. s.
Scuole connesse con la *National Society* o con la *Church of England*	123,483	—	632,906	146,400	10,226	936,160	1,771,331	60,883	46,008	3,727,397
Scuole metodiste	589	—	19,777	34,545	501	61,720	118,817	5,713	1,647	243,309
Scuole cattoliche	2,795	—	98,664	8,049	76	119,529	217,489	7,108	2,173	455,883
Scuole connesse con la *British Society* ed altre scuole.	25,388	—	92,527	43,916	7,394	115,507	234,095	10,205	4,658	533,690
School board schools	2,536	2,325,301	1,412	63,667	5,104	1,000,379	2,001,505	105,014	42,268	5,547,186
Totale	154,791	2,325,301	845,286	296,577	23,301	2,233,295	4,343,237	188,923	96,754	10,507,465

Come si è già avvertito, la somma totale spesa per le scuole pubbliche elementari era ben superiore a quella corrispondente alle spese della *maintenance of schools*, e per quanto riguarda le *board schools* la spesa totale nel 1896-97 ammontò a L. s. 10,092,054. A tale spesa sopperirono le *rates* (L. s. 4,929,232) nella misura del 48.8 per 100, i sussidî dello Stato, le *school fees*, ecc. (L. s. 3,597,496) nella misura del 35.6 per 100, i prestiti (L. s. 1,565,326) nella misura del 15.5 per 100. Il debito degli *school boards* esistente al 29 settembre 1897 ammontava all'ingente somma di L. s. 27,176,525.

§ 108.

Le autorità locali e l'istruzione secondaria

Se lo scopo prefisso a quest'opera non avesse imposto di limitare la descrizione dell'ordinamento didattico delle scuole elementari a quei soli cenni, che erano necessarî per rendere intelligibile la loro organizzazione amministrativa, sarebbe stato manifesto come — a non dire della trasformazione delle scuole serali, di cui si è già parlato, — nelle classi superiori di un gran numero delle scuole elementari diurne da parecchi anni venga impartita una istruzione, che per il suo carattere elevato e per la natura delle materie non è istruzione elementare nel senso ristretto dell'espressione, ma può essere qualificata più propriamente come istruzione secondaria. Ciò fu reso legalmente possibile dall'avere l'*Elementary Education Act* del 1870 definito scuola elementare quella, in cui l'istruzione elementare costituisce la parte principale dell'insegnamento; e specialmente gli *school boards* delle grandi città furono incoraggiati dall'opinione pubblica a provvedere fino ad un certo punto all'istruzione secondaria popolare nelle

scuole elementari, tanto più che mancava ogni ordinamento organico generale dell'istruzione secondaria.

D'altra parte i *Public Libraries Acts*, come fu esposto, aveano dato a varie autorità locali il potere di fondare scuole di scienze e di arti, — scuole le quali venivano sussidiate dal *Science and Art Department*, che era stato istituito nel 1852-53 ed a cui disposizione erano state messe somme sempre più rilevanti: ma, in complesso, soltanto poche autorità locali aveano fatto uso di quel potere.

Il *Technical Instruction Act*, 1889.

A ciò si limitavano, in generale, l'interessamento e le attribuzioni delle autorità del governo locale per l'istruzione secondaria, quando nel 1889 fu approvato un *Technical Instruction Act*. Questa legge fu il portato di una seria agitazione della pubblica opinione, impressionata dallo stato arretrato dell'istruzione tecnica in Inghilterra in confronto di altri paesi e dalle grandi sue deficienze nonostante gli sforzi e gli incoraggiamenti del *Science and Art Department* e nonostante che, sovratutto per merito dell'iniziativa di private associazioni, fossero sorti in parecchie città scuole od istituti tecnici di grande valore. Si era ormai chiaramente destata la coscienza che, come si è già avuto occasione di accennare, bisognava seriamente educare le classi popolari ai mestieri ed alle professioni industriali e commerciali e che, ove tale preparazione avesse continuato ad essere manchevole, la superiorità tecnica di altre nazioni, le quali a quella preparazione aveano ormai coordinata una generale organizzazione scolastica, avrebbe reso sempre più difficile all'Inghilterra di mantenere la sua preminenza economica. Nel 1880 era stata nominata una Commissione Reale per studiare i bisogni dell'istruzione tecnica in relazione all'economia nazionale, e la legge summentovata traduceva in atto alcune delle proposte conte-

nute nella relazione presentata da quella Commissione nel 1884.

Il *Technical Instruction Act*, 1889 (52 & 53 Vict. c. 76), del quale conviene dar conto insieme con alcune aggiunte fattevi da un Atto omonimo del 1891 (54 Vict. c. 4), dava ai consigli delle contee, ai consigli dei borghi ed alle autorità sanitarie urbane, che la legge dichiarava *local authorities* per la sua esecuzione, la facoltà di provvedere direttamente all'istruzione tecnica e all'istruzione manuale con la istituzione di scuole ovvero di sussidiare scuole, non amministrate a scopo di lucro privato, dove tale istruzione fosse impartita. L'istruzione tecnica era definita l'insegnamento impartito relativamente ai principî delle scienze e delle arti, applicabili alle industrie, e relativamente all'applicazione di date scienze od arti a speciali industrie o mestieri: insegnamento, che però non avea da comprendere la pratica di un commercio, di una industria o di un mestiere, ma che poteva abbracciare quelle discipline scientifiche od artistiche, per il cui insegnamento il *Science and Art Department* già accordava sussidî, e tutte le altre materie (comprese lingue moderne, materie commerciali ed agrarie), che il suddetto Dicastero approvasse con una *minute* presentata al Parlamento e fatta in seguito alla rappresentanza di una autorità locale, che l'insegnamento di quelle materie era richiesto dalle circostanze del suo distretto. Istruzione manuale era definita l'istruzione nell'uso degli arnesi del lavoro, nei processi dell'agricoltura, nella modellatura in creta, legno od altra materia. — Le autorità locali aveano da sostenere le spese fatte per promuovere l'istruzione tecnica o quella manuale, secondo il caso, col *county fund*, col *borough fund*, col *district fund* e potevano all'uopo anche contrarre prestiti nei modi determinati,

secondo il caso, dal *Local Government Act* del 1888, dai *Municipal Corporations Acts*, dai *Public Health Acts*: in nessun caso l'aliquota della *local rate* destinata all'esecuzione della legge poteva eccedere un *penny* per L. s. di rendita imponibile.

L'autorità locale doveva astenersi dal provvedere o dal contribuire all'istruzione tecnica o manuale dei fanciulli, che frequentassero ancora i corsi delle materie obbligatorie nelle scuole elementari, giacchè per essi erano stimati sufficienti i sussidî concessi dall'*Education Department* o dal *Science and Art Department*. Ma, salvo l'osservanza di tale divieto, l'autorità locale poteva sussidiare l'istruzione tecnica o manuale impartita a cura di uno *school board* ovvero a cura dei *managers* di una scuola, che per tale titolo ricevessero sussidî dal *Science and Art Department*, e quando ciò facesse dovea essere adeguatamente rappresentata nella direzione della scuola e dovea rivedere i conti, che i suoi *managers* erano obbligati a presentarle relativamente alla erogazione del sussidio. L'autorità locale poteva sussidiare anche scuole situate fuori del suo territorio e poteva istituire borse di studio o concorrere alla loro istituzione per mettere in grado studenti residenti ordinariamente nel suo territorio di frequentare scuole situate altrove. Nella concessione dei sussidî, l'autorità locale non era obbligata a determinarli in proporzione dell' istruzione tecnica o manuale, che era impartita in una scuola, ma poteva prendere in considerazione altre circostanze. — Nelle scuole, mantenute o sussidiate dalle autorità locali, doveano essere osservate all'incirca le stesse disposizioni stabilite dagli *Elementary Education Acts* allo scopo di togliere ogni causa di offesa o di attrito in relazione alle credenze religiose e di assicurare, che l'appartenenza dell'alunno ad una anzichè ad un'altra Confes-

sione non gli facesse perdere alcuno dei benefici dell'istruzione.

Per dare esecuzione alla legge l'autorità locale poteva nominare un comitato, composto in tutto od in parte di proprî membri, e delegargli ogni suo potere, quello eccettuato di decretare imposte e contrarre prestiti. — La decisione delle questioni, che insorgessero relativamente all'esecuzione della legge, in particolare di quelle relative alla qualificazione delle scuole, era attribuita al *Science and Art Department*.

Sovvenzione concessa dallo Stato per l'istruzione tecnica nel 1890.

Certamente era grande l'importanza della legge del 1889, la quale dava alle autorità locali ben più larga opportunità, che non ne avessero loro data i *Public Libraries Acts*, di supplire direttamente alle deficienze dell'istruzione tecnica o di integrare col loro concorso i mezzi, che vi dedicava l'iniziativa privata. Ma la legge non era se non un *permissive Act*, ed era da temersi che l'ingente dispendio, a cui le autorità locali avrebbero dovuto sopperire per promuovere in modo efficace l'istruzione tecnica, le avrebbe trattenute dal dare una volonterosa esecuzione alla legge. Senonchè nel 1890 il *Customs and Inland Revenue Act* (come si è detto) determinò, che il prodotto di alcuni diritti addizionali sugli spiriti e di una certa parte dei diritti di accisa e di importazione sulla birra fosse, sotto il nome di *local taxation (customs and excise) duties*, versato al *Local Taxation Account*; ed il *Local Taxation (Customs and Excise) Act*, dopo aver stabilito che (secondo si è avvertito) sul montare di quei diritti L. s. 300 mila fossero destinate per la *police superannuation*, dispose che la somma rimanente fosse distribuita fra le contee (ed i *county boroughs*) ed imputata ai rispettivi *Exchequer contribution accounts* nello stesso modo, in cui vi era imputato il *local taxation probate duty*, e diede ai con-

sigli delle contee e dei *county boroughs* la facoltà di destinare in tutto od in parte la rispettiva quota dei suddetti *local taxation (customs and excise) duties* agli scopi del *Technical Instruction Act*, 1889, e ciò anche dando tutta o parte di tale quota a *town councils* e ad altre autorità urbane della contea, affinchè la erogassero per quell'oggetto.

Avendo le leggi suindicate del 1890 dato modo ai consigli delle contee e dei *county boroughs* di promuovere l'istruzione tecnica senza aggravio o con modico aggravio dei contribuenti, il problema potè essere in gran parte risolto. Il prodotto dei *local taxation (customs and excise) duties,* anche dopo fatta la suindicata deduzione di L. s. 300 mila, è assai considerevole: il loro residuo montare, che fu nel 1890-91 di L. s. 743,200, andò man mano crescendo fino a L. s. 874,889 nel 1897-98. Ed in media oltre tre quarti di tale ingente somma furono spesi annualmente nell'esecuzione del *Technical Instruction Act*, giacchè la grande maggioranza dei consigli delle contee e quasi tutti i consigli dei *county boroughs* fin dal principio preferirono di destinare a quello scopo, piuttosto che a sollievo delle *local rates*, la nuova sovvenzione loro concessa dallo Stato. In tal modo quelle autorità si dimostrarono, in generale, ben meritevoli della fiducia in loro riposta dal Parlamento: in grandissimo numero furono fondate, ampliate, trasformate scuole, dove è impartita l'istruzione tecnica (o quella manuale) nello stretto senso della parola: furono largamente sovvenute le *evening continuation schools*; ed inoltre, poichè il *Science and Art Department* adottò una liberale interpretazione della definizione di istruzione tecnica, molti consigli delle contee e dei *county boroughs*, — sia per il motivo che una buona educazione generale è base necessaria dell'educazione tecnica. sia per la grande

difficoltà di fare dell'istruzione propriamente tecnica una cosa separata ed affatto distinta dalla generale istruzione secondaria specialmente rispetto ai fanciulli, — sussidiarono buon numero di scuole, nelle quali, come nelle *grammar schools*, era e rimase preponderante l'insegnamento classico e nelle quali, per giustificare la concessione dei sussidî, fu impresso ai programmi didattici un indirizzo più scientifico e tecnico, spesso con pregiudizio dell'istruzione letteraria.

Dall'applicazione delle leggi, che si sono esaminate, l'istruzione tecnica ebbe un meraviglioso impulso: cionondimeno, come concluse la Commissione Reale d'inchiesta sull'istruzione secondaria, che fu nominata nel 1894, altri provvedimenti appariscono necessarî anche per togliere la precarietà derivante dal fatto, che di anno in anno i consigli delle contee e dei *county boroughs* possono mutare la destinazione della loro partecipazione al prodotto dei *customs and excise duties*, ma sovratutto allo scopo di coordinare l'organizzazione della istruzione tecnica con una riorganizzazione dell'istruzione classica, che non fu ancora compiuta, e di rendere possibile con la unificazione delle Autorità centrali una armonica correlazione tra i varî rami della pubblica istruzione, compresa quella elementare.

§ 109.

Spese ed entrate delle autorità locali.

Le spese delle autorità locali, non sostenute con prestiti, che nel 1884-85 erano ammontate a L. s. 44,053,904, sommarono nel 1896-97 a L. s. 64,710,459. Le variazioni nei principali titoli di spesa risultano dal seguente prospetto:

	1884-85	*1896-97*
	L. s.	L. s.
Assistenza dei poveri (esclusi i maniaci)	6,801,656	7,996,683
Spesa per i maniaci	1,469,843	1,950,980
Polizia	3,487,933	4,825,728
Istruzione (compresi i riformatorî e le scuole industriali).	3,190,851	7,466,758
Viabilità, miglioramenti edilizî.	5,439,166	7,742,285
Gasworks.	2,429,148	3,753,205
Altre spese per l'illuminazione pubblica	867,083	1,215,516
Waterworks	792,624	1,192,130
Fognature	916,671	1,434,306
Porti, *docks* e moli	1,181,023	1,614,588
Altre opere e scopi pubblici .	4,351,168	7,581,486
Interessi ed ammortizzazione dei prestiti	9,878,531	13,758,833
Stipendî e pensioni	1,418,397	2,031,768

L'esposizione fatta relativamente ai varî servizî dell'amministrazione locale rende inutile dar qui ragione degli aumenti, che si verificarono nelle singole categorie di spesa; e basta avvertire che la spesa suindicata per gli stipendî e le pensioni degli impiegati, inservienti, ecc. è soltanto quella registrata separatamente nei conti delle autorità locali e non inclusa nel costo di dati servizî, opere od imprese. La spesa effettivamente sostenuta per quel titolo è quindi molto maggiore e, per quanto il *Local Government Board* potè accertarla, essa ammontò a L. s. 3,404,080 nel 1884-85 ed a L. s. 5,054,129 nel 1895-96: l'aumento in soli undici anni fu poco meno che del 78 per 100!

La spesa sostenuta con l'assunzione di nuovi prestiti,

che nel 1884-85 era stata di L. s. 9,853,795, fu nel 1896-97 di L. s. 13,811,812; e pertanto la spesa complessiva delle autorità locali, in confronto di L. s. 53,907,699 nel 1884-85, ammontò nel 1896-97 a L. s. 78,522,271, con un aumento del 45.3 per 100.

Come apparisce dal seguente prospetto, l'entrata totale delle autorità locali (compreso il montare dei nuovi prestiti) fu nel 1896-97 di L. s. 79,852,484, ossia superiore del 45.2 per 100 a quella del 1884-85, che era stata di L. s. 54,990,234.

	1884-85	*1896-97*
	L. s.	L. s.
Rates	25,666,552	37,542,016
Grants per principio di applicazione dell'*Agricultural Rates Act*, 1896, (di cui si dirà in seguito)	—	25,916
Sovvenzioni dello Stato:		
sovvenzioni (ed altri pagamenti) del Tesoro . . .	3,610,219	3,390,501
somme pagate sul *Local Taxation Account* . . .	—	6,218,516
Tolls, dues, duties	3,486,668	3,695,712
Entrate patrimoniali	1,196,979	1,708,148
Alienazioni di patrimonio . .	668,599	650,330
Multe, penalità, *fees* e licenze	1,015,532	719,204
Waterworks	2,086,249	3,166,824
Gasworks	3,302,119	4,864,381
Fornitura di luce ed energia elettrica	—	329,819
Proventi di altre imprese o servizî	693,949	1,400,452
Rifusione per *private improvement works*	766,348	1,094,361
Altre entrate	1,355,967	1,706,087
	43,849,181	66,512,267
Prestiti	11,141,053	13,340,217
Totale . .	54,990,234	79,852,484

Fra i varî cespiti di entrata quelli costituiti dalle *rates*, dalle sovvenzioni dello Stato, dai proventi di servizî ed imprese, dai prestiti richiedono uno speciale

esame. Rispetto agli altri, è soltanto opportuno avvertire che la notevole differenza, fra il 1884-85 ed il 1896-97, nel montare delle multe, *fees* e licenze derivò dall'applicazione dell'*Elementary Education Act*, 1891: le *school fees*, riscosse dagli *school boards*, ammontarono nel 1884-85 a L. s. 551,038, nel 1896-97 soltanto a L. s. 74,053.

Le *rates*.

Alle considerazioni, di cui conviene fare oggetto le *rates*, giova premettere un particolareggiato raffronto tra il loro montare nel 1884-85 ed il loro montare nel 1896-97:

	1884-85 L. s.		*1896-97* L. s.	
I. — AUTORITÀ URBANE.				
Autorità urbane della Metropoli .		6,531,317		10,289,755
Autorità urbane estrametropolitane:				
Corporazioni municipali . . .	1,263,102		1,990,074	
Borough urban sanitary authorities ed altre autorità urbane sanitarie nel 1884-85, *urban district councils* nel 1896-97 . .	6,083,246		10,081,505	
Commissioners of baths and washhouses	531		412	
Harbour, pier and dock authorities	—		71,300	
	7,346,879	7,346,879	12,143,291	12,143,291
II. — AUTORITÀ MISTE.				
Poor Law authorities (extrametrop.)	6,078,942		6,681,332	
Burial boards (extrametropolitan) .	168,329		158,175	
School boards (extrametropolitan) .	1,320,923		2,843,099	
Churchwardens (extrametropolitan) .	3,616		—	
County authorities, escluse le parti metropolitane delle Contee di Middlesex, Surrey e Kent . .	2,008,048		2,548,533	
Commissioners of sewers	61,460		52,997	
Drainage, embankment and conservancy boards	214,256		207,248	
County roads boards	2,543		—	
Metropolitan Police District (per le *rates* percepite fuori della Metrop.)	—		185,687	
Conservators of commons	—		290	
	9,858,115	9,858,115	12,677,361	12,677,361
III. — AUTORITÀ RURALI.				
Autorità sanitarie rurali nel 1884-85, *rural district councils* nel 1896-97	313,724		639,751	
Highway authorities	1,593,710		1,644,070	
Ispettori *(Lighting and Watching Act)*	22,807		4,343	
Parish councils e parish meetings .	—		143,445	
	1,930,241	1,930,241	2,431,609	2,431,609
TOTALE . .		25,666,552		37,542,016

L'aumento nella somma totale delle *rates* dal 1884-85 al 1896-97 (dovuto all'incirca per otto milioni e mezzo di L. s. alle autorità urbane, per poco più di mezzo milione alle *Poor Law authorities* estrametropolitane, per altrettanta somma alle autorità della contea, per circa un milione e mezzo agli *school boards*, per L. s. 143,000 alle nuove autorità parrocchiali), fu di L. s. 11,875,464, corrispondente al 46.2 per 100. Ma contemporaneamente il montare della *rateable value* era cresciuto da L. s. 145,527,944 al principio del 1884-85 a L. s. 165,990,085 al principio del 1896-97 ossia del 14 per 100: l'aumento della *rateable value* sopperì in parte all'aumento della somma percepita con le *rates*, e fece sì che l'aliquota media, per L. s. di rendita imponibile, di tutte insieme le *rates* crescesse soltanto da s. 3 d. 6.3 nel 1884-85 a s. 4 d. 6.3 nel 1896-97 ossia del 28.4 per 100, mentre, come si è detto or ora, la somma totale delle *rates* era aumentata in quello stesso periodo del 46.2 per 100.

Frattanto nella proporzione, in cui le varie classi di proprietà contribuivano alle *local rates*, era continuato quello spostamento, di cui si è discorso altrove, ossia era andata ancora diminuendo la quota della *rateable value* corrispondente ai terreni e crescendo quella corrispondente alle altre proprietà, come apparisce dal seguente prospetto:

Classi di proprietà	Anno	*Rateable value*	Percentuale
		L. s.	
Terreni	1870-71	39,835,088	38.0
	1894-95	33,654,550	20.9
Fabbricati	1870-71	55,157,300	52.6
	1894-95	102,661,924	63.7
Ferrovie	1870-71	4,871,048	4.6
	1894-95	13,871,050	8.6
Altre proprietà	1870-71	5,006,898	4.8
	1894-95	10,894,434	6.8

La sola proprietà immobiliare soggetta alle *rates*.

L'aumento continuo ed assai rilevante nel montare delle *rates*, da circa 8 milioni di L. s. nel 1841-42 e 16 e mezzo nel 1868-69 a più di 37 e mezzo nel 1896-97, — aumento soltanto in parte reso meno grave ai singoli contribuenti dall'aumento verificatosi contemporaneamente nella *rateable value* — rendeva sempre più aspro e giustificato il lamento, che soltanto la proprietà immobiliare fosse assoggettata alle *local rates*. L'aumento dei redditi mobiliari era stato ingente, e quella esenzione, dalle *rates*, dello *stock-in-trade*, che originariamente aveva avuto poca importanza, quando erano scarsi i redditi che avrebbero potuto essere tassati a tale titolo, appariva ogni giorno più una grande ingiustizia. Vero è che, poichè (come si chiarirà) le *rates* sulle case urbane, anche nella loro finale incidenza, gravavano generalmente sugli *occupiers* e non sui proprietarî, i redditi mobiliari degli *occupiers* erano colpiti indirettamente dalle *local rates*; ma è evidente, che la *rateable value* dell'abitazione è notevolmente inferiore all'entrata di chi ne usufruisce e può costituire un indice dei redditi mobiliari, ma è molto lontana dal corrispondervi. Era altresì innegabile che le ferrovie ed alcune altre proprietà (miniere, canali, tramvie, *docks*, ecc.) soggette alle *local rates* potevano soltanto in un certo senso esser qualificate come proprietà immobiliari, mentre venivano tassate in ragione di un reddito essenzialmente industriale: ma, sebbene la *rateable value* delle ferrovie e di tali altre proprietà fosse andata crescendo fino a costituire circa un decimo della somma totale della *rateable value* e ad essere in circa un quinto della *Poor Law unions* superiore alla *rateable value* di tutte insieme le altre proprietà situate nell'unione, ciò non toglieva, che la massima parte dei redditi mobiliari rimanesse esente dalle imposte locali. — D'altra parte l'aumento e lo svi-

luppo delle funzioni del governo locale rendevano sempre più manifesto che la maggior parte delle spese dei servizi locali come, ad es., quelle per l'assistenza dei poveri, per la sanità pubblica, per l'istruzione, non aveano una esclusiva e nemmeno una speciale connessione con la proprietà immobiliare, non erano fatte per suo particolare beneficio, ma nell'interesse generale degli abitanti delle varie circoscrizioni locali. E l'ingiustizia dell'onere per tali spese imposto alla sola proprietà immobiliare era maggiormente risentita nelle campagne durante i periodi di depressione agraria, come in quelli anteriori alla metà del secolo e nell'ultimo ventennio.

La tassazione dell'*occupier*.

Un'altra questione, la cui gravità era resa maggiore dall'aumento delle *rates*, derivava dalla forma così caratteristica adottata ormai da secoli nel sistema tributario locale ossia dalla esclusiva tassazione degli *occupiers*. Su tale argomento la discussione fu in alcuni anni vivacissima ed è ora tutt'altro che sopita: come ognuno intende, la tassazione del solo *occupier* fu denunciata come una grande ingiustizia, come un irragionevole privilegio dei proprietarî, i quali risentono grande vantaggio dalle spese locali, ma non ne sopportano l'onere, ecc., ecc. Piuttosto che esporre le accuse e le difese, sembra opportuno riassumere le opinioni generalmente ammesse circa gli effetti pratici del sistema vigente rispetto alla grandissima maggioranza dei casi ossia quando lo stesso proprietario non sia l'*occupier* ed abbia affittata ad altri la sua proprietà.

Anzitutto conviene tener distinta l'incidenza iniziale e temporanea delle *local rates* da quella finale e permanente. Ora, se un aumento delle *rates* sopravviene finchè dura il contratto di locazione, è evidente che questo aumento è sostenuto esclusivamente dall'*occupier* fino alla scadenza del contratto, e non può negarsi che l'au-

mento delle *rates* va a gravare su quella delle due parti, che nella massima parte dei casi è economicamente la più debole.

Quanto poi all' incidenza finale e permanente delle *rates*, la cosa è diversa secondo che si tratti di terreni (ed ugualmente di case di abitazione dei lavoratori rurali, di boschi, di miniere, ecc.) o si tratti di case urbane. Chi prende a fitto dei terreni calcola il montare delle *rates* fra le spese, che dovrà sostenere, e poichè tali spese vengono da lui dedotte da quella parte del valore dei prodotti, che egli in base alle condizioni del mercato offre di corrispondere al proprietario, le *rates* vanno a diminuzione della rendita percepita da quest'ultimo. Le circostanze altrove accennate, che cioè la durata dei contratti di locazione è breve e che da parecchio tempo le condizioni del mercato sono rese favorevoli ai *farmers* dalla depressione agraria, agevolano la traslazione delle *rates* imposte sui terreni dai *farmers* ai *landowners*. Per quanto riguarda in particolare i *cottages*, che siano affittati ai lavoratori rurali e rispetto ai quali, per effetto del *compounding of rates*, il proprietario paghi le imposte locali in luogo dell'*occupier*, è ovvio che nella grande maggioranza dei casi, in cui il proprietario del *cottage* è proprietario del terreno, su cui il lavoratore presta la sua opera, egli non possa in pratica elevare il fitto del *cottage* in proporzione dell'aumento delle *rates*.

Relativamente alle case urbane, è fuori di dubbio che in tutte quelle città (e sono il massimo numero), dove il continuo aumento della popolazione e la sua crescente prosperità fanno sì che la domanda delle abitazioni non sia inferiore all' offerta e rendono anzi vantaggiosa la costruzione di nuove case, l'aumento delle *rates*, purchè non sia esorbitante, non soltanto in via iniziale, ma in modo permanente grava ordinariamente sugli *occupiers*.

Ora questo fatto — specialmente in quelle grandi città, dove furono compiuti grandi miglioramenti edilizî di carattere permanente, che (mentre hanno reso necessario un considerevole aumento delle *rates*) sono in parte ridondati a beneficio dei proprietarì delle case, di cui rialzarono il valore ed il reddito, — fu ed è rappresentato come una grave ingiustizia a danno degli *occupiers*, i quali debbono invece sopportare in pari tempo un aumento di fitto e di *rates*. Per verità, dove uno solo sia il proprietario dell'area fabbricata e della casa, sembra che, anche se una parte delle *rates* fosse imposta al proprietario, questi, finchè (come è il caso ordinario) le condizioni del mercato gli sono favorevoli, riuscirebbe a compensarsene con un aumento del fitto alla prossima scadenza del contratto di locazione. Ma nei molti casi, in cui il proprietario del terreno *(ground landlord)* lo concesse a fitto *(building lease)* per un lungo periodo ad altri *(building lessee)* perchè vi costruisse una casa, salvo ad acquistarne la proprietà allo spirare del contratto, il *ground landlord* trae grande vantaggio dai miglioramenti edilizî di carattere permanente, i quali accrescono il valore del terreno e quello dell'edificio che un giorno sarà suo, senza che egli abbia da sopportare alcun sacrificio tributario. Ora è evidente che, se il *ground landlord* fosse all'incontro chiamato a contribuire ragionevolmente al costo di quelle opere, egli non avrebbe modo di rivalersene nè sul *building lessee*, nè sull'*occupier*. Sovratutto su queste condizioni si fonda il principio delle *betterment taxes* (tasse di miglioramento), che di recente il *County Council* di Londra richiese ripetutamente al Parlamento di essere autorizzato con legge speciale ad imporre e che sotto il nome di *improvement charges* furono ammesse da un *local Act* del 1895 ossia dal *Tower Bridge Southern Approach Act* (58 & 59 Vict. c. CXXX), ma rispetto

alle quali la controversia è vivissima. Del resto, il principio della tassazione degli *owners* in ragione del beneficio loro derivante dagli *improvements* era stato applicato da una legge del 1662 (14 Cha. II c. 2), che autorizzava l' allargamento di alcune strade di Westminster, e da una legge del 1666 (18 & 19 Cha. II c. 8), la quale provvedeva per la ricostruzione di Londra dopo il grande incendio, che l'aveva in parte distrutta.

Salvo le disposizioni relative al *compounding of rates*, le quali (come si è esposto) aveano uno scopo affatto diverso, il legislatore non introdusse sinora alcuna riforma negli ordinamenti tributarî locali all' oggetto di mettere le *rates*, in tutto od in parte, a carico degli *owners*. All'incontro furono assai importanti i provvedimenti approvati rispetto alla prima delle questioni, che si sono accennate, per alleviare cioè l' aggravio delle spese del governo locale, che pesavano soltanto sulla proprietà immobiliare. I mezzi, che — dato l'ordinamento generale della finanza inglese — potevano ritenersi più adatti a raggiungere tale intento erano tre: assoggettare a *local rates* anche i redditi mobiliari, trasferire allo Stato una parte dei servizî e delle spese locali, far contribuire il Tesoro dello Stato alle spese locali.

Il primo di questi mezzi non fu sinora adottato, giacchè in pratica esso presenta difficoltà quasi insormontabili. I redditi mobiliari hanno, come il nome lo indica, il carattere essenziale della mobilità; in un grandissimo numero di casi è impossibile ripartire equamente i redditi mobiliari di una persona, agli scopi della rispettiva tassazione, fra le varie località, in cui ad un tempo e spesso con inestricabile connessione si producono; una stessa persona ha non di rado più di una residenza e mal si saprebbe anche sotto tale riguardo assegnare i redditi imponibili fra le varie località, ecc., ecc. All'in-

circa le stesse difficoltà, che si oppongono alla imposizione di una *local rate* sui redditi mobiliari, si incontrerebbero quando si volesse stabilire un'aliquota addizionale, per le spese locali, sull'*income tax*, il cui sistema di accertamento e di percezione non è localizzato rispetto ad una grandissima quantità di redditi.

Importanti applicazioni del secondo dei mezzi suindicati furono, come si è esposto altrove, il trasferimento allo Stato del servizio delle carceri, la sostituzione dello Stato alle autorità locali nell'obbligo di pagare le indennità per la esecuzione dei *Diseases of Animals Acts*, ecc. Ma fu considerevolmente maggiore il sollievo recato ai *local ratepayers* dal concorso della finanza dello Stato nelle spese locali.

Le sovvenzioni dello Stato.

La prima forma, con cui tale concorso venne introdotto, fu quella dei *grants* condizionali, ossia corrisposti direttamente all'autorità locale sussidiata in ragione del montare di determinate spese locali, controllato con la revisione dei conti, e generalmente concessi a patto che l'Autorità centrale competente fosse soddisfatta dell'efficienza del relativo servizio in conformità delle sue disposizioni. Come si è man mano esposto, questi *grants*, rispetto ai quali originariamente era prevalente lo scopo di promuovere l'istituzione o la riforma di determinati servizi pubblici, di incoraggiare le autorità locali al loro migliore adempimento, di indurle a conformarsi all'indirizzo preferito dal Governo centrale e di giustificare ed agevolare l'introduzione di un suo esteso potere di tutela e di controllo, andarono acquistando una notevole importanza finanziaria; ed in tal guisa divenne invece principale lo scopo di dare una parziale soddisfazione ai lamenti dei contribuenti locali, oppressi o minacciati da continui aumenti delle *rates* per causa della istituzione di nuovi servizî o dello sviluppo e della

trasformazione di quelli esistenti. Le sovvenzioni concesse dallo Stato nel modo suindicato alle varie autorità locali, che (come si è detto a suo luogo) erano ammontate a L. s. 3,523,418 nel 1884-85, ammontarono a L. s. 4,132,070 nell'anno finanziario (1887-88) antecedente all'approvazione del *Local Government Act*, 1888. Secondo fu già riferito, questa legge — nulla innovando relativamente ai *grants* concessi per la pubblica istruzione — determinò, che tutti gli altri *grants*, corrisposti direttamente dal Tesoro alle varie autorità locali, avessero da cessare col 31 marzo 1889 e che a partire dall'aprile di quell'anno fosse versata ad ogni contea la somma riscossa dallo Stato nel rispettivo territorio in ordine alle *local taxation licences* e fossero versati ad un *Local Taxation Account* i due quinti della somma riscossa dallo Stato a titolo di *probate duties (probate duty grant)* per essere poi distribuiti fra le contee in proporzione delle somme pagate in ciascuna di esse nel 1887-88 a titolo di *grants in aid of local rates.*

Abolizione dei *conditional grants.*

La profonda importanza amministrativa, nello stretto senso della espressione, di tali disposizioni del *Local Government Act* del 1888 consisteva nella abolizione del sistema dei *grants* condizionali per sostituirli con una cessione del prodotto totale o parziale di alcune entrate fiscali dello Stato alle autorità della contea. Come fu esposto, le autorità della contea aveano da fare la distribuzione di tali sovvenzioni dello Stato alle varie autorità locali nella misura determinata dalla legge ed applicare la somma residua al *general county account* per sostenere le spese generali della contea. Nei riguardi dell'autorità locale, la quale effettivamente godeva della sovvenzione dello Stato, questa soltanto in alcuni casi era proporzionata alla spesa sostenuta nell'anno antecedente al pagamento del sussidio, in altri casi era pro-

porzionata alla spesa sostenuta nel 1887-88, e rispetto all'applicazione della parte disponibile dell' *Exchequer contribution account* ai *general county purposes* non avea alcuna relazione col montare delle spese effettivamente sostenute: in nessun caso poi la sovvenzione dello Stato era condizionata al riconoscimento dell'efficienza del servizio sussidiato, da parte dell'Autorità governativa centrale. — Ora, quanto al parziale abbandono del sistema di proporzionare il sussidio alla spesa effettivamente sostenuta può osservarsi, come quel sistema avesse non di rado per conseguenza che venissero favorite con la concessione di maggiori sussidî le località, le quali ne aveano minor bisogno e si erano trovate in grado di spendere di più, e che all'incontro il sussidio fosse tanto più scarso, quanto era minore la potenza contributiva della località e quindi l'efficienza del servizio sussidiato. Ma, d'altra parte, il proporzionare in alcuni casi il sussidio per tutti gli anni successivi alla spesa sostenuta in un determinato anno è una disposizione, la quale può giustificarsi soltanto come un espediente temporaneo; e rispetto al *general county account* il difetto di correlazione fra le spese effettive e la sovvenzione dello Stato — difetto che è assoluto, perchè la sovvenzione fu proporzionata al prodotto di tasse riscosse in misura uniforme in tutto lo Stato, senza alcun rapporto coi bisogni o con le spese delle singole contee, — ha per effetto, che il montare della sovvenzione non sia determinato con un criterio razionale e che non di rado possa rimanere diminuito l'interesse dell'autorità locale all'economia della sua amministrazione finanziaria. — Relativamente poi all'innovazione introdotta dalla legge del 1888 determinando, che il pagamento delle sovvenzioni avvenga sempre di pieno diritto, senza che sia condizionato al riconoscimento dell'efficienza del servizio, è

ovvio che ormai l'ingerenza ed il controllo del Governo centrale rispetto a quello locale erano così solidamente stabiliti da togliere il bisogno di agevolarne l'esercizio con quella condizione; e d'altro canto si riteneva che il progresso dell' amministrazione locale, lo zelo della maggior parte delle autorità locali fossero tali da rendere superfluo quello stimolo. Ma può osservarsi in contrario che, se erano ridotti a ben pochi i casi, in cui l'Autorità centrale avea ragione di negare la concessione del sussidio, ciò — piuttosto che provare l'inutilità del sistema suaccennato — dimostrerebbe la sua grande efficacia nel promuovere lo zelo delle autorità locali.

Aumento delle sovvenzioni dello Stato.

Assai importanti furono gli effetti finanziarî della riforma compiuta nel 1888 relativamente alle sovvenzioni dello Stato. Dedotto dalla somma di L. s. 4,132,070, pagata dallo Stato nel 1887-88 alle autorità locali, il montare dei sussidî corrisposti agli *school boards*, rispetto ai quali nulla veniva innovato, i sussidî aboliti ammontavano a L. s. 2,860,384. Ora nel primo anno dell'applicazione della legge (1889-90) le *local taxation licences* diedero un prodotto di L. s. 2,994,419, il *probate duty grant* di L. s. 1,811,521: complessivamente L. s. 4,805,940, ossia una somma superiore a quella dei *discontinued grants* per circa due milioni, che costituivano un nuovo, assai considerevole sussidio dello Stato alla finanza locale. Aggiunti alla somma suindicata di L. s. 4,805,940 i sussidî pagati agli *school boards* (L. s. 1,359,098) e qualche altra minor somma, di cui sarebbe troppo lungo dar ragione, il montare delle sovvenzioni dello Stato alle autorità locali (non compresi quindi i sussidî alle scuole volontarie) fu nel 1889-90 di L. s. 6,312,936, somma corrispondente al 22.8 per 100 di quella delle *rates*, che fu nello stesso anno di L. s. 27,713,409.

Come già si è avvertito, le sovvenzioni dello Stato alle autorità locali furono aumentate nel 1890 con l'approvazione del *Customs and Inland Revenue Act*, che cedette a loro il prodotto di alcuni diritti addizionali sugli spiriti e di una parte dei diritti di accisa e di importazione sulla birra. L'ammontare di questi *local taxation (customs and excise) duties* nel 1890-91 fu di L. s. 1,040,376, e pertanto in quell'anno la somma totale dei sussidì dello Stato alle autorità locali fu di L. s. 7,485,875, somma corrispondente al 26.8 per 100 di quella delle *rates* (L. s. 27,818,642). — Già nel dar conto del *Police Act* del 1890, il quale regolava la distribuzione fra le autorità locali di L. s. 300 mila da prelevarsi sull'ammontare dei *local taxation (customs and excise) duties* agli scopi della *police superannuation*, si è avvertito, che il pagamento di tale sussidio a ciascuna *police authority* non poteva esser fatto se il Segretario di Stato per l'Interno non avesse attestato, che durante l'anno fossero state soddisfacenti sia l'amministrazione e l'efficienza della forza di polizia, sia la gestione del *pension fund*. Questa disposizione faceva del sussidio per la *police superannuation* un *conditional grant* e mirava a restituire, almeno in parte, al Segretario di Stato per l'Interno l'influenza, che egli poteva esercitare quando (prima del *Local Government Act*, 1888) le *police authorities* non potevano avere dallo Stato il rimborso della metà della spesa sostenuta per gli stipendì ed il vestiario dei *constables* se non ottenessero dal Segretario di Stato il certificato, che il servizio di polizia era stato amministrato in modo soddisfacente.

Il *Finance Act* del 1894 (57 & 58 Vict. c. 30), che — come si è detto — riformò radicalmente le tasse sulle successioni ereditarie, stabilì che, in sostituzione del *probate duty grant*, fosse annualmente versato al

Local Taxation Account sul prodotto dell'applicazione della nuova tassa di successione (del riformato *estate duty*) alle proprietà mobiliari una somma corrispondente all'uno e mezzo per cento del loro valore netto. Questa disposizione non era però diretta a variare la misura della sovvenzione data dallo Stato alla finanza locale. Si era calcolato, che la parte suindicata del prodotto dell'*estate duty*, che veniva assegnata alle autorità locali, corrispondesse all'incirca all'ammontare del *probate duty grant*: nel 1894-95 il pagamento fatto al *Local Taxation Account* in ordine all'*estate duty* fu di L. s. 1,712,034, nel 1895-96 di L. s. 1,958,966, nel 1896-97 di L. s. 1,843,116 in confronto di L. s. 1,890,447, montare del *probate duty grant* nel 1893-94.

Nel 1896-97 la somma complessiva dei pagamenti fatti dal *Local Taxation Account*, delle sovvenzioni del Tesoro e di alcuni altri pagamenti fatti alle autorità locali dallo Scacchiere fu di L. s. 9,638,598: la differenza in più in confronto del 1890-91 era dovuta per la maggior parte all'aumento dei sussidî agli *school boards*. L'anzidetta somma, pagata all'incirca per poco meno di due settimi alle autorità locali della Metropoli e per il resto a quelle estrametropolitane, corrispondeva a circa il 25.7 per 100 del montare delle *rates*.

Indubbiamente il sollievo portato con le sovvenzioni dello Stato alle *local rates* ha assunto proporzioni assai considerevoli: ma è opportuno esaminare più da vicino la natura di tali sovvenzioni in relazione al sistema tributario locale e precisamente rispetto alla questione derivante dall'essere soltanto la proprietà immobiliare assoggettata alle *local rates*. I *discontinued grants* erano pagati, come sono tuttora pagati i sussidî agli *school boards*, sul prodotto di tutti i varî cespiti dell'entrata dello Stato e quindi con danaro proveniente da tutte

le classi dei contribuenti dello Stato, compresi i contribuenti per la proprietà immobiliare: ma, siccome questa era ben lungi dal costituire la fonte principale dell'entrata tributaria dello Stato, è innegabile il beneficio che quei *grants* arrecavano ai *local ratepayers*. Una grossa parte delle sovvenzioni dello Stato alla finanza locale è oggi rappresentata dalla cessione totale o parziale del prodotto di tasse che gravano, più o meno direttamente, i consumi e le sostanze mobiliari. Certamente al prodotto di tali tasse non contribuiscono in tale qualità nè gli *occupiers*, nè gli *owners* delle proprietà immobiliari, ed è sotto questo aspetto evidente l'intento del legislatore di far sopportare ad altre classi di contribuenti una parte delle spese locali. Ma d'altro verso si osserva, che il montare delle sovvenzioni dello Stato, qualunque sia la forma o la proporzione in cui sono date, grava in via definitiva, come ogni spesa fatta dallo Stato, sulla massa dei contribuenti, la quale comprende quegli stessi *local ratepayers*, a cui sollievo furono concesse le sovvenzioni; — che nè per effetto della nuova forma adottata per una gran parte delle sovvenzioni, nè per effetto del considerevole aumento del loro montare complessivo è risolto in modo soddisfacente il problema di far contribuire i redditi mobiliari in equa proporzione con quelli della proprietà immobiliare alle spese locali; — che, mentre per il semplice fatto della cessione del prodotto totale o parziale di tali tasse alle autorità locali non veniva accresciuto l'aggravio sui consumi o sulle proprietà mobiliari e mentre la misura di tali tasse rimane indipendente dai bisogni e dalle condizioni finanziarie delle singole località, l'aumento fatale delle spese locali finisce pur sempre con l'essere sostenuto dai *ratepayers*, ecc., ecc. Affermazione quest'ultima, che non è conforme al vero: infatti, poichè in-

dubbiamente da gran tempo non soltanto la quota, con cui i redditi mobiliari contribuiscono all'entrata generale dello Stato, è ben maggiore di quella, con cui vi contribuiscono i redditi della proprietà immobiliare, ma è andata e va continuamente crescendo la proporzione, in cui i redditi mobiliari contribuiscono all'entrata dello Stato, e poichè d'altra parte le sovvenzioni dello Stato hanno man mano rappresentato una quota sempre maggiore del montare delle *rates* ossia sono cresciute in una ragione più rapida di quella, in cui crescevano le *rates*, è evidente che i redditi mobiliari hanno finito col contribuire alle spese locali ed ai loro aumenti in una proporzione sempre più considerevole.

L'*Agricultural Rates Act*, 1896.

Nonostante il trasferimento, allo Stato, di determinate spese già sostenute con le *local rates* e nonostante il progressivo aumento delle sovvenzioni dello Stato, lo sviluppo delle funzioni del governo locale era tale, che, (come si è dimostrato) le *rates* aveano continuato a crescere. D'altra parte, la persistente intensità della depressione agraria rendeva ogni giorno più disastrose le condizioni dell'agricoltura, cosicchè appariva insopportabile la misura delle *rates*, che colpivano i terreni. E tale si era affrettata a riconoscerla in un rapporto presentato nel 1896 la Commissione Reale d'inchiesta sulla depressione agraria, dichiarando che " per metterli in giusta condizione rispetto alle altre proprietà colpite con le *local rates* era necessario, che gli *agricultural lands* vi fossero assoggettati per una parte soltanto della loro *rateable value*, „ e precisamente per una quarta parte. In correlazione con tali conclusioni il Governo presentò in quello stesso anno un *Agricultural Land Rating bill*, che fu approvato dal Parlamento senza sostanziali modificazioni.

L'*Agricultural Rates Act*, 1896 (59 & 60 Vict. c. 16),

di cui si è fatto cenno anche altrove, dichiarò *agricultural lands* i terreni arativi, le praterie, i pascoli, gli appezzamenti non eccedenti un quarto di acro uniti alle case di abitazione di persone appartenenti alle classi lavoratrici, gli orti, i vivai, i frutteti, ma non il terreno occupato da un fabbricato, i parchi, i giardini ed in generale i terreni destinati esclusivamente o principalmente a scopi di ricreazione o di sport; e stabilì che per un quinquennio a partire dall'aprile 1897 l'*occupier* (o il proprietario, che fosse tassato in luogo dell'*occupier*) di un *agricultural land* avesse da essere tassato rispetto a qualsiasi *local rate* soltanto con la metà dell'aliquota, con cui doveano essere colpiti i fabbricati e le altre proprietà, — eccettuato il caso, in cui l'*occupier* di un *agricultural land* fosse già tassato soltanto per una metà o per meno della metà della misura, in cui era tassato l'*occupier* di fabbricati o di altre proprietà (come avveniva rispetto alla *general district rate* nei distretti urbani ed in esecuzione del *Public Libraries Act*, 1892), ed eccettuato altresì il caso, in cui l'*occupier* di un *agricultural land* fosse tassato da una *commission of sewers* o per un lavoro di drenaggio, per un argine, per un muro o per altre opere eseguite a beneficio di quel terreno. — In ogni *valuation list*, nella *basis* di qualsiasi *county rate*, in ogni *valuation* fatta dal consiglio di un borgo la *value* degli *agricultural lands* dovea essere stabilita separatamente da quella dei fabbricati e delle altre proprietà; e quando una proprietà comprendesse insieme *agricultural land* e fabbricati, il *gross estimated rental* dei fabbricati, se questi fossero usati soltanto per la coltivazione di quel terreno, dovea essere calcolato non in base alle spese di costruzione, ma al fitto, che presumibilmente ne corrisponderebbe per quell'uso un affittuario ad anno. — Sul

Local Taxation Account, a cui i *Commissioners of Inland Revenue* doveano versare la somma occorrente prelevandola dal prodotto dell'*estate duty* sulle proprietà mobiliari, dovea essere pagato alle varie autorità locali un *annual grant* nella misura, che il *Local Government Board* certificasse corrispondere alla metà della somma percepita per ogni singola *rate* sulla rendita imponibile degli *agricultural lands* durante l'anno antecedente all'approvazione dell'Atto.

La legge, di cui si sono riassunte le principali disposizioni, non fu approvata senza opposizione: la si accusava di essere un provvedimento, che senza giusta ragione favoriva una sola classe di contribuenti a spese di tutte le altre; e mentre il Governo dichiarava che il *bill* si proponeva di alleviare le sofferenze economiche dei *farmers*, gli oppositori sostenevano che la legge sarebbe andata a beneficio dei *landlords*. Non sembra che, in generale, questi si siano affrettati ad elevare i fitti ed a defraudare in tal modo i *farmers* del vantaggio loro derivante dall'Atto del 1896: ma, se il provvedimento approvato per un solo quinquennio avesse da diventar definitivo, non è infondato ritenere che, come l'aumento delle *rates* finì in passato con l'essere sostenuto dai *landlords*, così questi finirebbero col godere della loro diminuzione.

Necessità di riforme nell'ordinamento tributario locale.

Sopra una complessiva *rateable value* nel 1896-97 di L. s. 165,412,266, quella degli *agricultural lands* fu accertata in L. s. 24,565,058, quella dei fabbricati e delle altre proprietà in L. s. 140,847,208; e l'*annual grant* in ordine all'*Agricultural Rates Act* venne determinato in L. s. 1,133,116. Una nuova rilevante somma andò in tal modo ad aggiungersi alle altre concesse precedentemente a sollievo delle *local rates*, e — ciò che merita non minore considerazione — la legge del 1896,

riducendo della metà le *local rates* degli *agricultural lands*, sconvolse tutto l'ordinamento tributario locale. Era pertanto ragionevole non solamente che tale provvedimento fosse approvato per un periodo limitato, ma che nel frattempo si dovesse riconsiderare tutto il gravissimo problema della finanza locale. Infatti la questione dell'esclusiva tassazione, con le *local rates*, delle proprietà immobiliari fu sinora risoluta solo parzialmente e non in modo soddisfacente con la concessione delle sovvenzioni dello Stato, — sovvenzioni non proporzionate con criteri razionali ed uniformi e che hanno prodotto un vizioso intreccio della finanza dello Stato con quella locale. È sempre aperta la questione relativa all'essere le *local rates* imposte soltanto sugli *occupiers* delle proprietà immobiliari. Sono infine generalmente invocate disposizioni legislative, che coordinino le *local rates*, ne diminuiscano la soverchia moltiplicità, tolgano la complicazione, la spesa, la vessazione della percezione di *separate rates* fatte nella stessa circoscrizione in epoche diverse, da collettori diversi, conforme ad istruzioni di autorità diverse, e che sovratutto unifichino e rendano uniformi i procedimenti dell'accertamento della *rateable value*, rimediando a quei gravi difetti degli *Union Assessment Committee Acts*, di cui si è fatto cenno altrove ed a cui il legislatore non ha ancora posto rimedio.

Già nel 1896 fu pertanto nominata una Commissione Reale col mandato " di fare una inchiesta sul presente metodo di tassazione per gli scopi locali, di riferire se tutte le classi di proprietà immobiliare e mobiliare vi contribuiscano equamente e, dove ciò non sia, di proporre le modificazioni adatte per conseguire tale risultato. " E quella Commissione in un primo rapporto, presentato nel dicembre 1898 concluse che condizione

preliminare di qualsiasi revisione dell'attuale metodo di tassazione locale dev'essere una modificazione delle leggi vigenti, la quale dia modo di ottenere una maggiore uniformità nella *valuation*. Al quale oggetto la Commissione propose, che in ogni contea vi sia una sola *valuation authority*, a cui spetti approvare le *valuation lists* preparate da comitati distrettuali in conformità alle sue istruzioni e con l'assistenza di funzionarî tecnici; — che la preparazione e l'approvazione delle *valuation lists* segua in concorso con un rappresentante del *Board of Inland Revenue*; — che la *valuation list* approvata dalla *valuation authority* della contea abbia da servire per la imposizione di qualsiasi *local rate* o tassa dello Stato: — che ogni proprietà sia *valued* una volta entro un periodo di tempo non superiore a cinque anni; — che il limite massimo delle deduzioni dal *gross estimated rental* sia determinato per legge; — che sia resa obbligatoria per gli *owners* e per gli *occupiers* la denuncia dei fitti; — che, abolita la competenza in materia delle *special sessions*, gli appelli contro il ruolo definitivamente approvato dalla *valuation authority* siano decisi dalle *quarter sessions* ecc. La Commissione propose altresì che la percezione di tutte le *rates* abbia da esser fatta nei borghi a cura dei consigli municipali, nei distretti urbani dai *guardians*, e che tutte le *rates* siano esatte in base ad una *demand note*, dove siano specificatamente indicate la *rateable value* della proprietà, l'aliquota per L. s. di rendita imponibile, il montare delle *rates* da pagarsi per ogni oggetto, il periodo di tempo, pel quale la *rate* è imposta. Infine, per rimediare agli inconvenienti ed alle sperequazioni derivanti dalla disparità, con cui le singole autorità procedono nell'applicazione del *compounding*, la Commissione suggerì, che i relativi poteri dati agli

overseers ed alle *vestries* dal *Poor Rate Assessment and Collection Act*, 1869, ed alle *urban authorities* dal *Public Health Act*, 1875, siano in tutti i casi attribuiti alla autorità, che percepisce la *rate*.

Buona parte delle proposte della Commissione — come la determinazione dei limiti delle deduzioni dal *gross estimated rental*, la rinnovazione quinquennale della *valuation*, l'obbligo degli *owners* e degli *occupiers* di dichiarare i fitti, l'unificazione degli accertamenti per i vari scopi della tassazione locale e di quella dello Stato — corrispondono a riforme, che sono già in vigore nella *Metropolitan Poor Law area* in forza del *Valuation (Metropolis) Act* del 1869 (32 & 33 Vict. c. 67), ma che — sebbene siano stati parecchi i *bills* all'uopo presentati alla Camera dei Comuni (1867, 1869, 1873, 1876, 1877, 1878, 1879) — non poterono finora essere estese al resto dell'Inghilterra.

§ 110.

Il debito delle autorità locali.

Nel 1896-97 i prestiti rappresentavano circa il sesto (L. s. 13,340,217) dell'entrata totale delle autorità locali (L. s. 79,852,484); ed alla fine di quell'anno finanziario il montare ancora dovuto dei prestiti contratti da quelle autorità era di L. s. 252,135,574 in confronto di L. s. 173,207,968 alla fine del 1884-85. Pertanto, mentre il *National Debt* del Regno Unito da L. s. 740,330,654 nel 1884-85 era disceso a L. s. 648,474,143 nel 1896-97, il debito delle autorità locali era in quel periodo cresciuto nella misura assai rilevante del 45.5 per 100. Ed a dar modo di meglio valutare la rapidità e l'importanza di tale aumento non è inutile riportare alcune cifre relative al quinquennio 1892-97 :

	CIFRA TOTALE del debito locale	MONTARE del debito locale					
		per ogni L. s. della *rateable value*			per abitante		
	L. s.	L. s.	s.	d.	L. s.	s.	d.
1892-93	215,343,545	1	7	4	7	6	6
1893-94	224,158,370	1	8	1	7	10	10
1894-95	235,335,049	1	9	3	7	16	7
1895-96	243,209,862	1	9	10	8	—	1
1896-97	252,135,574	1	10	5	8	4	2

Ma, come si è avvertito rispetto al periodo antecedente, conviene anche ora far presente, che una gran parte del debito delle autorità locali era stato contratto per i porti, i docks, i moli o per le *waterworks*, le *gas-works* od altre imprese e servizî pubblici, i quali (come già si è accennato e come si esporrà più diffusamente in seguito) costituiscono complessivamente un cespite di introiti assai considerevoli. I prestiti contratti per gli scopi suindicati non rappresentano pertanto un debito pubblico nel senso usuale dell'espressione, poichè il relativo servizio per interessi e per ammortizzazione è nella massima parte sostenuto non con le *rates*, con le imposte ordinarie, ma col prodotto di speciali tasse, diritti, ecc. di svariata natura, riscossi in correspettivo del beneficio goduto dai singoli cittadini in relazione a quei servizî. Dal seguente prospetto, nel quale il debito delle autorità locali alla fine del 1896-97 è distinto secondo i varî oggetti, apparisce come esso per poco meno della metà fosse proveniente da prestiti contratti per

imprese o servizi (illuminazione, *waterworks*, opere portuali, tramvie, bagni, lavatoi, macelli, mercati, Canale di navigazione di Manchester, ecc.), che costituiscono un cespite di introiti; ed il raffronto con le cifre corrispondenti del 1884-85 dimostra, che all'incirca in quella stessa misura tali prestiti aveano contribuito all'aumento del debito locale.

	1884-85	*1896-97*
	L. s.	L. s.
Amministrazione dei poveri	6,361,180	8,616,537
Manicomî	3,326,396	4,791,713
Police stations, lock-up houses, carceri	720,737	1,312,923
Scuole (comprese le scuole tecniche, le *industrial schools*, i riformatorî) . .	14,876,928	26,920,921
Highways e miglioramenti edilizî . .	26,945,772	30,262,886
Waterworks	30,228,104	46,261,013
Gasworks	13,726,460	17,433,760
Luce ed energia elettrica	—	3,112,097
Illuminazione pubblica (non compresa sopra)	28,576	37,474
Fognature	16,569,353	26,057,248
Mercati	4,997,030	5,828,363
Cimiteri	2,368,638	2,699,094
Estinzione degli incendî	308,508	767,319
Edificî pubblici, ufficî ecc.	3,751,055	5,280,329
Parchi, luoghi di pubblica ricreazione, ecc.	2,441,108	5,322,115
Biblioteche, musei, scuole di scienze ed arti	374,887	832,829
Bagni, lavatoî	561,649	1,729,879
Ponti, *ferries*	3,112,592	4,294,312
Artizans and Labourers' Dwellings Acts	3,532,383	4,609,041
Cattle Diseases Prevention Act, 1866 .	139,367	—
Ospedali	336,184	1,463,234
Porti, moli, *docks, quays*	28,537,809	33,858,927
Land drainage, embankment, river conservancy ecc.	2,158,452	2,923,057
Tramvie	1,167,605	1,585,295
Private improvement works	1,038,421	1,071,129
Prestiti a carico delle *church rates* .	18,645	—
Allotments	—	70,335
Small holdings	—	6,370
Macelli	60,325	185,185
Compartecipazione della Corporazione municipale di Manchester alla Compagnia del Canale di navigazione .	—	5,127,980
Altri oggetti	5,519,804	9,674,209
TOTALE . . .	173,207,968	252,135,574

Anche dopo fatta dall'aumento del debito totale delle autorità locali fra il 1884-85 ed il 1896-97 la detrazione corrispondente alla maggior somma dei prestiti contratti per imprese o servizi, che costituiscono dei cespiti di introito, rimane tuttavia assai rilevante la maggior somma dei prestiti contratti per gli altri servizî, aventi più propriamente carattere di funzione pubblica amministrativa. Fra questi servizî, come già si è partitamente esposto, contribuirono in più considerevole misura all'aumento del debito locale la carità legale ed il servizio dei maniaci (per quasi 4 milioni di L.s.), i servizî attinenti (più o meno direttamente) alla sanità pubblica ed alla viabilità (per circa 20 milioni), l'istruzione pubblica (per più di 12 milioni).

Le leggi ed il controllo del Governo centrale rispetto ai prestiti locali.

Riassumendo le varie leggi approvate in quest'ultimo periodo, si sono già commentate le disposizioni dirette a disciplinare la facoltà delle singole autorità locali relativamente ai prestiti. Qui resta da osservare che, se in generale le diverse leggi ebbero cura di limitare, in relazione alla *rateable value* della rispettiva circoscrizione, il montare complessivo dei prestiti, che ciascuna autorità locale può contrarre, manca però qualsiasi disposizione, la quale — coordinando le facoltà di contrarre prestiti concesse alle varie autorità aventi giurisdizione sopra uno stesso territorio — stabilisca un limite al montare totale dei debiti, che possano essere contratti a carico della sua *rateable value* da tutte insieme quelle autorità.

Il *Local Government Board* continuò ad esercitare con grande severità gli ampi poteri di tutela e di controllo, che il legislatore gli ha attribuiti rispetto ai prestiti della massima parte delle autorità locali. E conviene in particolar modo avvertire, che esso si sforzò di ragionevolmente limitare la lunghezza del periodo dell'am-

mortizzazione in osservanza del savio principio, esposto ripetutamente nelle sue Relazioni annuali e proclamato anche dal legislatore, che cioè il periodo dell'ammortizzazione non debba estendersi oltre al tempo, per cui possa presumersi che le opere compiute col prestito abbiano da durare o da continuare ad essere utili. Ma, controperando al severo indirizzo adottato dalle leggi generali e seguìto dal *Local Government Board*, il Parlamento continuò, per mezzo di *local Acts*, a dar facoltà a numerose autorità locali di contrarre prestiti senza l'approvazione di quel Dicastero e, in parecchi casi, senza determinazione di somma, con periodi di ammortizzazione molto maggiori di quelli consentiti dalle leggi generali od anche senza imporre l'obbligo di estinguere il debito entro un certo tempo. La somma totale, per cui fra il 1885 ed il 1897 *town councils* ed autorità sanitarie ottennero da *local Acts* il potere di contrarre prestiti senza l'approvazione del *Local Government Board*, — per quanto questo Dicastero potè accertarla — ammontò a più che 37 milioni di L. s., di cui oltre 6 in virtù di Atti locali approvati nel 1897.

Prestiti fatti dalle maggiori autorità locali a quelle minori.

Già si è discorso della facoltà concessa ai *county councils* dal *Local Government Act* del 1888 relativamente alla concessione di prestiti anche ad altre autorità locali, allo scopo di incoraggiare la emigrazione e la colonizzazione, e dal *Local Government Act* del 1894 circa la concessione di prestiti alle nuove autorità parrocchiali. Commentando quest'ultima legge, si è anche accennato, che in quel tempo parecchi Atti locali aveano autorizzato determinate corporazioni municipali a concedere prestiti ad altre autorità. Il numero degli Atti locali approvati per tale oggetto è andato crescendo in questi ultimi anni. Al 31 marzo 1898 erano 41 le corporazioni municipali, alle quali era stato dato potere di

contrarre prestiti per concederne alla loro volta a *school boards*, a *boards of guardians* e ad altre autorità aventi giurisdizione nella rispettiva città. Le facoltà date dalle leggi generali ai consigli delle contee e da Atti locali a non poche corporazioni municipali hanno per iscopo (come già si è detto) di rendere alle minori autorità locali più agevole e meno onerosa la conclusione di prestiti, oggetto questo, a cui per tutte, in generale, le autorità del governo locale continua a provvedere anche l'istituto dei prestiti concessi dallo Stato. Ora, non apparisce improbabile, che la concessione di prestiti alle minori autorità locali da parte di quelle maggiori, le quali trovano credito sul mercato più facilmente ed a più miti condizioni, abbia in futuro una maggiore applicazione per effetto di altre disposizioni legislative di carattere generale. Nè sembra infondato ritenere che, rispetto a tali prestiti, abbiano da essere più forte, nelle autorità locali mutuatarie, il senso della responsabilità per il debito incontrato e maggiore, in quelle creditrici, la severità nell' esigerne il puntuale soddisfacimento di quello che siano relativamente ai prestiti concessi dallo Stato.

I prestiti concessi dallo Stato.

Malgrado il rigore delle disposizioni legislative, delle quali si è discorso trattando del periodo antecedente, non erano totalmente cessati gli inconvenienti lamentati rispetto ai prestiti concessi dallo Stato alle autorità locali, — prestiti che (come lo affermava una *Treasury minute* presentata alla Camera dei Comuni nel 23 maggio 1887), se non sono solidamente garantiti e se non ne viene imposta rigidamente la restituzione, “ degenerano in sussidi larvati ed in una elargizione di pubblico danaro per oggetti, per i quali il Parlamento non avrebbe inteso od osato di chiederlo direttamente ai contribuenti. „ Nel 1887 fu approvato un *National Debt and*

Il *Local Loans Act*, 1887.

Local Loans Act (50 & 51 Vict. c. 16), il quale ebbe lo scopo di rendere più chiara e severa la gestione dei prestiti concessi dai *Public Works Loan Commissioners*, così che al Parlamento avesse da risultare in modo evidente qualsiasi perdita e che lo Stato avesse da esserne risarcito. Quella legge istituì un apposito *Local Loans Fund* e prescrisse che da questo fondo dovesse essere annualmente versata (prelevandola da quella riscossa a titolo di interesse dei prestiti) una determinata somma ad un *restitution fund*, destinato a rifondere allo Stato una parte delle perdite fino allora sofferte e le perdite, che potessero essere sofferte in futuro per effetto dei *local loans*.

I *Public Works Loans Acts*, 1896-98.

Ommettendo di far menzione di tutte le leggi, che misero nuove somme a disposizione dei *Public Works Loan Commissioners*, conviene all'incontro far cenno delle disposizioni di carattere organico contenute in alcune di esse. Un *Public Works Loans Act*, 1896 (59 & 60 Vict. c. 42), determinò che i *Commissioners* potessero accordare prestiti per qualsiasi opera, per cui il consiglio di una contea, di un borgo, di un distretto, di una parrocchia fosse autorizzato a contrarre un prestito. — Un Atto omonimo del 1897 (60 & 61 Vict. c. 51), riproducendo in parte disposizioni contenute in leggi anteriori, ma d'altra parte — ciò che era una innovazione — stabilendo un uguale trattamento per tutti i prestiti, qualunque ne fosse l'oggetto, rispetto alla misura dell'interesse, dispose che la *Treasury* avesse potere di fissare di tempo in tempo il saggio dell' interesse dei prestiti futuri, garantiti sulle *rates*, avendo riguardo alla loro durata, in misura non inferiore al 2 $^{3}/_{4}$ per 100 ed in ogni modo nella misura sufficiente, a giudizio della stessa *Treasury*, perchè il *Local Loans Fund* non avesse da soffrire alcuna perdita. La stessa

legge del 1897 abrogò il divieto fatto da quella del 1879 relativamente al limite della somma, che nel termine di un anno poteva esser data a prestito ad un solo mutuatario. — Un *Public Works Loans Act*, 1898 (61 & 62 Vict. c. 54), portò da vent' anni (come avea disposto l'Atto omonimo del 1875) a trenta il massimo periodo dell'ammortizzazione nei casi, in cui non fosse determinato dalla legge, da cui era autorizzato il prestito. L'Atto del 1898 stabilì inoltre, che i *Commissioners* potessero accordare prestiti ai *managers* di *asylum districts* e di *school districts* per le opere, rispetto alle quali fossero autorizzati a contrarre prestiti dalle leggi dei poveri.

La gestione dei prestiti concessi dallo Stato.

Rimane per ultimo da dar notizia della gestione dei prestiti concessi dallo Stato durante il periodo, di cui si tratta. La somma totale dei prestiti concessi dai *Public Works Loan Commissioners* a tutto il 31 marzo 1898 ammontava a L. s. 67,710,602, di cui L. s. 6,095,082 per l'Irlanda, le Colonie, l'isola di Man ed il resto per la Gran Brettagna. Sull'anzidetta somma di L. s. 67,710,602 erano state restituite L. s. 42,594,520; erano state condonate o cancellate *(remitted or written off)* L. s. 2,098,190 (di cui, come si è già avvertito, L. s. 1,370,534 si riferivano alle *union workhouses* dell'Irlanda); e rimanevano ancora dovute L. s. 23,017,891. Confrontando questa ultima cifra con quella corrispondente del 1884-85 (L. s. 28,422,168) si rileva, come i prestiti concessi dallo Stato alle autorità locali siano andati man mano diminuendo. Questo fatto non è soltanto dovuto alle minori difficoltà, che le autorità locali incontrano presentemente nell'ottenere prestiti da privati sovventori, alle agevolezze consentite dalle leggi rispetto alla emissione di prestiti per obbligazioni, ecc., ecc., ma è anche una conseguenza della maggiore severità, con cui negli ultimi

anni furono concessi i prestiti e ne fu curata la restituzione, — circostanza quest'ultima, di cui è indizio la minor somma degli arretrati nel 1897-98 (L. s. 272,807) in confronto del 1884-85 (L. s. 448,743). E la diminuzione dei prestiti concessi dallo Stato è tanto più meritevole di attenzione in quanto che contemporaneamente il legislatore andò estendendo gli oggetti, per cui i *Public Works Loan Commissioners* sono autorizzati a concedere prestiti, ed il debito totale delle autorità locali crebbe nella considerevole misura, di cui si è detto.

Sull'anzidetta somma di L. s. 23,017,891, il debito delle autorità locali dell'Inghilterra ammontava a L. s. 19,481,163, di cui L.s. 11,474,614 corrispondevano a prestiti concessi agli *school boards*, L. s. 6,133,730 a prestiti per scopi sanitarî, L. s. 567,460 a prestiti concessi per l'esecuzione dei *Labouring Classes Dwellings Acts*, L. s. 519,552 a prestiti concessi in virtù dell' *Harbours and Passing Tolls Act* del 1861, L. s. 169,769 a prestiti concessi per le *workhouses*, ecc., ecc. — Sulla stessa somma di L. s. 23,017,891, L. s. 944,125 erano mutuate al 2 $^3/_4$ per 100, L. s. 108,355 al 3, L. s. 112,850 al 3 $^1/_8$, L. s. 778,641 al 3 $^1/_4$, L. s. 16,400 al 3 $^3/_8$, L. s. 16,846,589 al 3 $^1/_2$, L. s. 2,019,788 al 3 $^3/_4$, L. s. 1,880,040 al 4, L. s. 259,286 al 4 $^1/_4$, L. s. 51,812 al 5. Nel 1897-98 il saggio dell'interesse determinato dalla *Treasury* per i nuovi prestiti era del 2 $^3/_4$ per 100 per i prestiti ammortizzabili in non più di 30 anni, del 3 per i prestiti ammortizzabili in non più di 40 anni, del 3 $^1/_4$ per quelli ammortizzabili in non più di 50 anni.

§ 111.

Gli introiti dei servizî pubblici.

I proventi lordi dei servizî pubblici sono gradualmente giunti a costituire una parte assai considerevole dell'entrata delle autorità locali. Nel 1896-97, oltre agli introiti che (come una gran parte di quelli relativi ai porti, ai *docks*, ai mercati) vennero compresi nella categoria dei *tolls, dues and duties* (L. s. 3,695,712), gli introiti provenienti dalle *waterworks* (L. s. 3,166,824), dalle *gasworks* (L. s. 4,864,381), dalla fornitura di luce ed energia elettrica (L. s. 329,819), da altri servizî od imprese pubbliche (L. s. 1,400,452, di cui L. s. 310,969 pei cimiteri, L. s. 164,017 per le *sewage farms and sewerage works*, L. s. 185,208 per i bagni e lavatoî, L. s. 303,355 per le tramvie, L. s. 28,648 per i macelli, L. s. 21,090 per i mercati, L. s. 68,065 per le biblioteche ed i musei, ecc.) sommarono a L. s. 9,761,476 in confronto di L. s. 6,082,417 nel 1884-85.

Del particolare ordinamento dei servizî pubblici, rispetto ai quali le autorità locali riscuotono, sotto forme svariate, tasse, diritti o correspettivi, già si è discorso, e a questo luogo rimangono soltanto da esporre alcune considerazioni di ordine generale, specialmente per quanto riguarda quei servizî che hanno carattere di monopolio.

La municipalizzazione di servizî d'indole generale.

La civiltà moderna ha nelle singole località — sovratutto nelle agglomerazioni urbane — determinato il bisogno od ha reso possibile l'esistenza di alcuni servizî d'indole generale, i quali hanno un vero e proprio carattere industriale, ma rispetto ai quali la libera concorrenza non può prodursi o potrebbe prodursi soltanto accrescendone grandemente il costo o scemandone l'efficienza ovvero può esser facilmente soppressa da accordi

fra coloro, che ne abbiano assunto l'esercizio; — servizî, che inoltre non possono esplicarsi senza l'intervento o la cooperazione della pubblica autorità, ma rispetto ai quali l'interesse speculativo dell'impresa si trova per lo più in contrasto con gli interessi del pubblico. Poichè tali servizî formano oggetto di un monopolio di fatto ed hanno bisogno del consenso e dell'assistenza dei poteri pubblici, è ovvio che anche in quel tempo, in cui in via ordinaria le autorità locali non erano preparate, disposte o legalmente autorizzate ad assumere l'adempimento di quei servizî ed all'incontro l'assumevano persone o compagnie private, queste fossero assoggettate a determinate condizioni dirette a tutelare il pubblico interesse. Senonchè le leggi speciali, che particolarmente nella prima metà del secolo autorizzarono un gran numero di compagnie a fornire l'acqua od il gas nei centri urbani, non riuscirono — nemmeno dopo l'approvazione dei *Clauses Consolidation Acts* — a stabilire condizioni tali, che assicurassero un conveniente soddisfacimento dei bisogni dei consumatori ed impedissero alle compagnie di esigerne dei correspettivi esagerati.

Come già si è avuto occasione di accennare, la fornitura del gas fu quella, che diede luogo a danni e ad inconvenienti maggiori. Nel primo tempo dell'uso di questo mezzo di illuminazione la sua produzione era relativamente costosa, ma in seguito i progressi tecnici, il ribasso del prezzo del carbone, l'ingente aumento del consumo fecero sì che i guadagni delle compagnie private diventassero enormi. Nè valsero ad efficacemente limitarli ed a far diminuire in equa misura il prezzo del gas le disposizioni, che erano state d'ordinario inserite nelle leggi speciali relativamente al limite massimo dei dividendi, ecc., — disposizioni, di cui in pratica era assai difficile ottenere una rigorosa applicazione, che non mancava il

modo di eludere e che non di rado aveano indirettamente per effetto di diminuire l'interesse delle compagnie al miglioramento del servizio ed all'economia della spesa. E nemmeno era stato provveduto in modo adeguato per tutelare i consumatori rispetto al potere illuminante ed alla quantità del gas e per renderne obbligatoria la fornitura a tutti gli abitanti. — La fornitura dell'acqua dava molto minor profitto di quella del gas alle compagnie, che l'avevano assunta: ma, se per tale ragione la misura delle *water rates* non costituiva ordinariamente argomento di serio conflitto fra gli interessi dei consumatori e quelli delle compagnie, questo conflitto era spesso assai grave relativamente alla purezza ed ancora più alla quantità dell'acqua, giacchè all'aumento delle spese richiesto da quello della domanda dei consumatori non corrisponde di solito un eguale aumento dei profitti dell'impresa.

L'esperienza fatta relativamente alla fornitura del gas e dell'acqua non dimostrò soltanto, che il legislatore non era riuscito con le sue molteplici disposizioni a tutelare in modo soddisfacente l'interesse del pubblico di fronte alle compagnie private — ciò che fino ad un certo punto poteva imputarsi alla novità della materia, — ma dimostrò altresì la grandissima difficoltà di conciliare le pretese dell'interesse privato con le esigenze dell'interesse pubblico nella concessione, alla speculazione privata, di quei servizi, di cui si sono delineati i caratteri, di stabilirne cioè le condizioni in modo che il monopolio goduto dai concessionari non sia fonte per essi di lucri eccessivi e non abbia da impedire o da ostacolare il miglioramento del servizio. E pertanto da una parte le leggi generali, come si è esposto, andarono attribuendo, con sempre maggiore estensione, alle autorità locali la facoltà di assumere il diretto adempimento di quei ser-

vizî, che per lo innanzi formavano ordinariamente oggetto di imprese private, e — come in particolare si è osservato rispetto al *Tramways Act* ed agli *Electric Lighting Acts* — limitarono la durata delle concessioni, che venissero ottenute da imprese private, e diedero alle autorità locali il diritto di acquistare, spirato il termine della concessione, gli impianti a favorevoli condizioni. D'altra parte, specialmente nell'epoca recente, le autorità locali si valsero assai largamente dei poteri loro accordati dal legislatore, ed in molti casi, in cui erano ancora in vigore le concessioni ottenute da private compagnie, pattuirono che queste rinunciassero ai loro diritti o privilegi verso compensi che per lo più, essendo proporzionati agli utili degli ultimi anni, erano assai rilevanti, ma che in fatto non riuscirono generalmente gravosi alle autorità locali grazie all'incremento dei servizî riscattati.

Notizie statistiche.

A questo punto torna opportuno dare alcune notizie intorno all'estensione, che ebbe sinora la municipalizzazione dei servizî dell'acqua, dell'illuminazione col gas o con l'elettricità e delle tramvie.

Waterworks.

Relativamente al primo di tali servizî il còmpito è reso facile da un resoconto sulle *Municipal Waterworks* in Inghilterra, preparato e pubblicato nel 1898 per ordine del Consiglio della Contea di Londra. — In quarantaquattro dei sessantaquattro *county boroughs* la fornitura dell'acqua costituiva un servizio municipale. Dalle cifre riguardanti quelle varie amministrazioni (cifre per la maggior parte relative all'esercizio finanziario 1896-97) risulta, che l'introito complessivo proveniente dalle *waterworks* era di L. s. 2,043,198; che le spese di esercizio sommavano a L. s. 685,555 e gli interessi e le rate di ammortizzazione dei prestiti a L. s. 1,414,746. Per quattordici *county boroughs* la gestione della fornitura dell'acqua si chiudeva con una deficienza, che complessivamente montava a

L. s. 198,629 — di cui L. s. 87,180 per Liverpool, L. s. 35,142 per Manchester (sostenute in quelle città con la imposizione di una *special water rate*) e L. s. 26,263 per Middlesbrough (sostenute con la *borough rate*). Per gli altri *county boroughs* la gestione si chiudeva invece con un avanzo complessivamente montante a L. s. 141,526, — di cui L. s. 25,812 per Birmingham, L. s. 11,414 per Leeds, L. s. 12,341 per Hull (nelle due prime città intieramente, nella terza per la maggior parte destinate ad un fondo di riserva) e L. s. 11,573 per Bolton (applicate a beneficio del *borough fund*). Per dodici di quelli fra i *county boroughs*, che riscattarono le *waterworks* da compagnie, non risulta se i canoni o i correspettivi percepiti dall'amministrazione municipale per la fornitura dell'acqua fossero diversi da quelli percepiti in passato dalle compagnie: in sei *county boroughs* i canoni rimasero inalterati, in nove furono ribassati, in due furono accresciuti per gli usi domestici, ma ribassati per gli altri usi. Fatta eccezione per uno soltanto, negli altri *county boroughs*, che non ebbero bisogno di riscattare le *waterworks*, i canoni erano straordinariamente miti. — In 139 dei 241 borghi, che non erano *county boroughs*, la fornitura dell'acqua costituiva un servizio municipale: nel 1895-96 gli introiti relativi sommavano a L. s. 525,970, le spese di esercizio a L. s. 241,480, i prestiti (tuttora esistenti) a L. s. 7,162,676. In 47 di quei borghi le *waterworks* erano state riscattate da compagnie o da privati. — In 356 degli altri 766 distretti urbani (pure nel 1895-96) la fornitura dell'acqua era municipale: gli introiti ammontavano a L. s. 377,582, le spese di esercizio a L. s. 182,810, i prestiti (tuttora esistenti) a L. s. 3,175,096. In 20 distretti le *waterworks* erano state riscattate. — Sebbene i dati suindicati relativi ai borghi, che non erano *county boroughs*, ed agli altri distretti urbani non siano assolutamente esatti,

nè completi, pure può ritenersi in modo approssimativo che, dedotte dagli introiti le spese di esercizio, rimanesse una somma sufficiente per il servizio degli interessi e dell'ammortizzazione dei prestiti. Risultato questo, che (come si è visto) fu conseguito anche dalla maggior parte dei *county boroughs*, i quali hanno municipalizzato la fornitura dell'acqua. Ora il fatto, che con gli introiti di questo servizio potessero generalmente venire ammortizzati i prestiti stati contratti per riscattare o costrurre le *waterworks*, rendeva finanziariamente assai vantaggiosa l'avvenuta municipalizzazione anche in tutti quei casi, in cui essa non lasciasse già un avanzo. È evidente che, quando i prestiti saranno estinti, la somma rilevante, la quale era destinata al loro servizio, potrà costituire un'entrata netta delle singole amministrazioni locali.

Gasworks.

Dal resoconto presentato nel 1898 dal *Board of Trade* alla Camera dei Comuni intorno alle imprese di fornitura del gas condotte da autorità locali risulta, che in Inghilterra, al 31 marzo 1898, ben 77 corporazioni municipali e 90 altre autorità locali (per la massima parte *urban district councils)* ossia in totale 167 autorità locali esercitavano quel servizio. Nel 1897-98 i metri cubi di gas forniti da quelle autorità furono 31,600,216,550 per l'illuminazione privata e 2,788,324,725 per l'illuminazione pubblica ossia in totale m. c. 34,388,541,275. Le somme state prese a prestito dalle varie autorità fino al 31 marzo 1898 ammontavano a L. s. 22,457,591, e poichè le ammortizzazioni erano sommate a L. s. 5,046,236, il debito allora esistente ammontava a L. s. 17,411,355. Nel 1897-98 l'introito totale fu di L. s. 5,220,116, la spesa della gestione di L. s. 3,811,299, la somma occorrente per gli interessi e l'ammortizzazione dei prestiti di L. s. 923,432 ed il profitto netto di L. s. 485,061. Soltanto per tre autorità la gestione si chiuse con una

deficienza (in tutto di L. s. 2,319), per 28 autorità si chiuse in pareggio e per le altre con un avanzo: L. s. 56,168 a Manchester, L. s. 50,336 a Birmingham, L. s. 36,428 a Bolton, L. s. 24,600 a Salford, L. s. 17,009 a Leicester, L. s. 11,281 a Wigan, L. s. 10,300 a Stockport (in queste città l'avanzo fu destinato o in tutto o per la maggior parte a sollievo delle pubbliche imposte locali), L. s. 27,652 a Nottingham, L. s. 18,346 a Bradford, L. s. 12,232 a Leeds, L. s. 11,197 a Blackpool (in queste città l'avanzo fu destinato al fondo di riserva o ad altri scopi), ecc., ecc. Nei conti di alcune città, al consumo di gas di tutti o parte dei fanali pubblici (in totale 22,537) non corrispondeva alcuna cifra nella somma degli introiti, e pertanto quel consumo rappresentava un profitto, che va aggiunto alla cifra suindicata. Inoltre — ciò che è ben più importante — siccome i prestiti contratti dalle autorità locali per le *gasworks* sono ammortizzabili in periodi di assai varia durata (da 5 a 100 anni, in media da 30 a 50) e siccome gli introiti lordi sono in quasi tutti i casi più che sufficienti per sopperire alle quote di ammortizzazione, è evidente che, avvenuta l'estinzione dei prestiti, le autorità locali avranno dalle *gas undertakings* un vantaggio ancora più rilevante di quello, che già presentemente ne ritraggono.

Luce elettrica.

Dalla relazione (1898) del *Board of Trade* sull'esecuzione degli *Electric Lighting Acts* — considerando, come di regola, soltanto i dati risguardanti l'Inghilterra — si rileva, che dal 1883 a tutto il 1897 le concessioni fatte ad autorità locali con *provisional orders* confermati dal Parlamento e non revocate o trasferite a private compagnie furono 161, di cui 99 a corporazioni municipali, 16 a *local boards*, 32 ad *urban district councils*, 9 a *vestries*, 5 ad altre autorità locali. Inoltre tre corporazioni municipali ed un *urban district council* subentrarono nelle

concessioni ottenute per mezzo di *provisional orders* da private compagnie ed una corporazione municipale ottenne la concessione mediante licenza. Nel 1897 fecero domanda per ottenere un *provisional order* 27 corporazioni municipali, 18 *urban district councils*, 4 *rural district councils* e tre autorità locali della Metropoli. Mancano dati completi e riassuntivi intorno ai risultati finanziarî delle imprese di illuminazione elettrica esercitate, per la massima parte da breve tempo, dalle autorità locali: ma sembra fondato ritenere che, in generale, la gestione è riuscita vantaggiosa, sebbene nei primi anni, finchè il consumo non abbia un adeguato sviluppo, gli introiti non siano sempre sufficienti a sopperire, oltre alle spese correnti, anche al servizio per gli interessi e l'ammortizzazione dei prestiti.

Tramvie.

Quanto alle tramvie, dal resoconto (1898) del *Board of Trade* risulta, che — al 30 giugno 1898 — 41 autorità locali dell'Inghilterra (ossia 34 corporazioni municipali, 6 *district councils* ed un *county council* (quello di Londra) possedevano 377 sopra 835 miglia in esercizio: soltanto 10 corporazioni municipali, oltre ad averne la proprietà, esercitavano anche le linee. La spesa totale fatta in conto capitale per le tramvie delle autorità locali (comprese in varî casi le somme spese dalle compagnie esercenti per fabbricati e materiale d'esercizio) era stata di L. s. 4,093,496. — Dalle cifre esposte nel succitato resoconto, relativamente agli introiti ed alle spese, non è dato rilevare con esattezza quali siano i risultati finanziarî conseguiti delle varie autorità locali con la costruzione, l'acquisto, l'esercizio delle tramvie. Ma sul fondamento dei conti di parecchie di quelle autorità si può ritenere, anche rispetto a questo servizio, che in generale esse sopperiscono con gli introiti anche all'ammortizzazione dei prestiti e che pertanto — a non

tener conto delle grandi agevolezze procurate al pubblico specialmente con la estensione della rete, ecc. — le amministrazioni locali ritrarranno in futuro dalle tramvie una considerevole entrata netta.

Gli scopi della municipalizzazione.

La municipalizzazione di quei servizi d'indole generale, che costituiscono o possono facilmente costituire un monopolio di fatto, è, in via ordinaria, riuscita finanziariamente vantaggiosa alle amministrazioni locali, per le quali già costituisce una fonte di entrata al netto dagli oneri d'impianto e dalle spese di esercizio o in ben maggior misura la costituirà in futuro, appena siano ammortizzati i prestiti. L'introito netto, proveniente all'autorità locale dalla municipalizzazione di servizî industriali di necessità o di utilità generale, in parte corrisponde a quel moderato profitto che, se i servizî fossero fatti da imprese private, queste avrebbero giusta ragione di pretendere, ed in parte corrisponde ad una tassazione indiretta degli abitanti, che approfittano di quei servizî, e nella misura in cui ne approfittano: tassazione, la quale, finchè sia contenuta entro ragionevoli limiti, non dà luogo a gravi inconvenienti, ma che, ove li eccedesse, non potrebbe sfuggire ad obiezioni assai gravi. Sotto tale riguardo l'indirizzo seguìto finora dalle autorità locali non diede luogo a giustificati lamenti, dacchè in generale esse introdussero man mano notevoli miglioramenti nei servizî, andarono ribassando la misura dei correspettivi, destinarono insomma una grossa parte degli utili a diretto e permanente beneficio del pubblico. Ad es. per quanto riguarda la fornitura dell'acqua sono molte le città, dove — a non dire delle maggiori cautele per la sua purezza — ne fu aumentata considerevolmente la quantità, furono ribassate le *water rates*; e rispetto alla fornitura del gas e della luce elettrica la maggior parte delle autorità locali, che l'hanno assunta,

si sforzarono di ridurne il prezzo per i consumatori, così da metterlo a portata delle classi lavoratrici e da far sì che l'uso dell'uno o dell'altro di quei mezzi di illuminazione diventasse abituale nella loro vita famigliare.

Condotta in tal modo, la municipalizzazione di dati servizî d'indole generale non soltanto non ha uno scopo esclusivamenle fiscale, ma assume un carattere prevalentemente sociale, derivante dall'intento di render possibile alla generalità degli abitanti di approfittare di determinati servizî in modo più soddisfacente ed a condizioni più miti di quello che potrebbero approfittarne, se i servizî fossero esercitati da imprese private. Ed a tale intento può anche associarsi quello di migliorare le condizioni del personale, che presta la sua opera nell'adempimento di quei servizî, come avvenne in alcuni luoghi rispetto alle tramvie.

Argomenti in favore e contro la municipalizzazione.

Come ognuno comprende, la municipalizzazione dei servizî d'indole generale, che costituiscono un monopolio industriale, è una questione assai complessa, la quale ha offerto ed offre tuttora materia a gravi e vivaci discussioni. Da un lato si osserva, che i membri delle autorità locali sono eletti in considerazione di qualità affatto diverse da quelle occorrenti per ben condurre un'impresa industriale; che la rinnovazione delle cariche impedisce che essi acquistino l'esperienza e le conoscenze pratiche all'uopo necessarie; che un'amministrazione pubblica non può portare nell' esercizio di tali servizî quello sforzo di energia e di intelligenza, quella continua, minuziosa cura di economia nell'impiego del capitale e del lavoro, che le imprese private sono stimolate a portarvi dal loro interesse; che assai facilmente la gestione del servizio municipalizzato può assumere un indirizzo burocratico, incurante del progresso, alieno da vigorose iniziative. Si dimostra il pericolo, che la

vastità e l'importanza degli interessi di carattere industriale e commerciale affidati alle amministrazioni locali abbiano da demoralizzarle, da dar adito alla corruzione dei funzionarî onorarî e di quelli stipendiati, da offrir mezzi di illeciti lucri e di indebite influenze. Si prevede, che gli intendimenti di ordine sociale andranno sempre più prevalendo su quelli di carattere fiscale fino a sacrificarli completamente, e ciò perchè le autorità locali, elette dal suffragio popolare ed inclinate o costrette a procurarsi il favore ed a soddisfare le pretese del maggior numero dei loro elettori ossia di coloro, che meno contribuiscono alle pubbliche gravezze, abbandonando il criterio speculativo estenderanno man mano la sfera d'azione dei servizî municipalizzati facendo spese di impianto assolutamente improduttive, ridurranno sempre più i correspettivi pagati da chi approfitta dei servizî, ecc., ecc. — Ma in contrario si rappresentano l'ingiustificabile misura dei guadagni fatti dalle imprese private, i pregiudizî spesso gravissimi sofferti dalla generalità degli abitanti rispetto al modo od alla stessa possibilità di soddisfare i loro bisogni, la odiosa irresponsabilità delle imprese private di fronte al pubblico, la loro abituale noncuranza dei suoi più ragionevoli lamenti. Si dimostra, che il capitale delle imprese private esige un saggio di interesse più elevato di quello, a cui le autorità locali possono ottenere il capitale necessario per l'impianto dei servizî; che, costituendo questo un monopolio, nemmeno le compagnie private sono stimolate dalla concorrenza ad aumentarne l'efficienza; che, essendo dalla concessione assicurato il diritto di esigere determinati correspettivi, esse non si curano di ridurre il costo dei servizî, quando tale riduzione abbia da esser destinata a far sì che il pubblico ne approfitti a più miti condizioni. Si osserva come anche l'influenza, che

grazie alla vastità degli interessi ed alla potenza dei mezzi finanziarî le grandi compagnie, non soggette ad alcun controllo pubblico, possono esercitare e sono indotte ad esercitare sulle autorità locali per averle favorevoli alle loro mire, costituisca un grave pericolo per l'integrità delle pubbliche amministrazioni.

Sebbene sia innegabile la serietà di alcuni degli argomenti addotti contro la municipalizzazione dei servizî che costituiscono un monopolio industriale, certo è però che presentemente l'opinione pubblica e le autorità locali vi sono per la maggior parte favorevoli. D'altra parte conviene avvertire, che rispetto a taluno di quei servizî, e precisamente rispetto alle tramvie, la municipalizzazione, limitandosi (come era disposto dalla legge del 1870) alla proprietà delle linee e concedendone per brevi periodi di tempo l'esercizio ad imprese private, può evitare qualcuno dei pericoli, che si sono accennati.

I servizî, ai quali particolarmente si riferiscono le considerazioni esposte sin qui, sono (come si è dichiarato) quelli della fornitura dell'acqua, dell'illuminazione col gas o con l'elettricità e delle tramvie. Oltre a questi, numerose autorità locali esercitano, riscuotendone come correspettivo tasse o diritti, anche altri servizî, rispetto ai quali per ragioni di ordine diverso non vi è campo alla concorrenza. Così è per le funzioni esercitate, come si è detto altrove, rispetto a porti, a doks, a canali di navigazione, — materie codeste, nelle quali specialmente negli ultimi anni molte autorità locali, da sole o più sovente in partecipazione con altri interessati, spiegarono grandissima attività; così comincia ad essere per le *light railways*; così è per i mercati e pei macelli: mentre macelli municipali esistono soltanto nelle maggiori città, sopra 769 pubblici mercati dell'Inghilterra ben 313 sono amministrati da autorità locali (8 a Londra,

216 in borghi municipali, 89 in altri distretti urbani, 8 in distretti rurali).

Infine le autorità locali esercitano dei servizî di utilità generale, in correspettivo dei quali esse riscuotono tasse o diritti, ma che non hanno il carattere di monopolio, come è il caso degli stabilimenti balneari (posseduti ed amministrati dalle autorità locali in 58 *county boroughs*, in 74 borghi minori ed in 34 altri distretti urbani), dei lavatoi, delle *common lodging houses*, dei musei, delle biblioteche (poco meno di 300), ecc. — Per effetto dell'estensione sempre più larga della funzione attribuita alla pubblica amministrazione e della esplicazione sempre maggiore dell'indirizzo democratico, le autorità locali si trovano indotte ad assumere l'adempimento di simiglianti servizi in un numero ogni giorno crescente di casi.

Limiti all'aumento dei servizi pubblici locali.

Però la giustificazione e lo scopo dell'esercizio municipale di tali servizî sono esclusivamente sociali, giacchè gli introiti sono, per regola generale, inferiori alle spese; e non può quindi sorprendere, che le aspirazioni ad una indefinita estensione dell'azione delle autorità locali relativamente a tali servizî sollevino una fortissima opposizione. Anzitutto, poichè nelle materie, di cui si sta trattando, non vi è un monopolio di fatto e salvo il caso, in cui l'iniziativa privata faccia difetto o non sia assolutamente in grado di provvedere al pari dell'autorità locale al soddisfacimento di tali bisogni di indole generale, è assai grave la questione intorno alla convenienza, che l'autorità locale intervenga col prestigio e coi mezzi, di cui dispone, a turbare il giuoco della libera concorrenza, e non è escluso il pericolo che il suo intervento possa addirittura distruggerla. — In secondo luogo è assai ragionevole il timore, che l'aggiunta di sempre nuove funzioni pregiudichi l'efficacia di quelle

già così numerose, che le autorità locali adempiono e che per la massima parte hanno una essenziale importanza. Il successo ottenuto con la municipalizzazione di alcuni servizî non deve far credere, che (come ben scrisse Mr. Chamberlain, il quale forse più d'ogni altro contribuì a promuoverla) " il governo locale sia una macchina automatica, la quale una volta messa in moto abbia da procedere sempre con soddisfacente risultato...: non vi è alcuna intrinseca virtù nel principio del *self-government*, che possa preservare da abusi e da difetti, " e vi sono dei limiti alle funzioni delle autorità locali, i quali non possono essere impunemente sorpassati. — In terzo luogo l'estensione delle funzioni della natura suindicata coinvolge una questione assai più alta, che risguarda i limiti dell'azione della pubblica amministrazione: fino a qual punto, cioè, questa abbia da provvedere in modo positivo e diretto al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, fino a qual punto tale soddisfacimento, anzichè esser lasciato all'azione degli individui i quali vi provvedono in proporzione dei loro mezzi, abbia da esser loro offerto dall'autorità pubblica, facendo più o meno astrazione dai loro mezzi e proporzionandolo invece ai loro bisogni. L'indicazione di quest'ultimo aspetto della questione basta per far comprendere come la tendenza ad una progressiva municipalizzazione di servizî d'indole generale dia materia al vivace dibattito dei partiti politici e si colleghi ad aspirazioni ed a programmi di carattere socialista, i quali possono aver larga diffusione in quelle classi, che contribuiscono poco o punto alle gravezze locali, ma a cui furono estesi i diritti elettorali.

Le condizioni della prestazione della mano d'opera.

La municipalizzazione di alcuni servizî di carattere industriale e lo straordinario incremento di opere pubbliche, richiesto dallo sviluppo dei servizî aventi pro-

priamente carattere di funzione amministrativa, hanno resa assai importante la questione relativa alle condizioni della prestazione della mano d'opera per i lavori ed i servizî dipendenti dalle autorità locali, e ciò non soltanto nei riguardi di coloro, che sono impiegati in tali lavori e servizî, ma anche rispetto all'influenza, alla ripercussione, che quelle condizioni possono avere, sotto molteplici aspetti, sul mercato del lavoro. E pertanto siffatta questione ha dato e dà luogo a vive discussioni, ha formato e forma oggetto di attivo interessamento da parte delle *trade unions*.

Quanto ai servizî esercitati dalle autorità locali, può affermarsi che, in generale, le condizioni del personale, che vi è impiegato, hanno formato oggetto della loro benevola sollecitudine e sono andate continuamente migliorando. Quanto ai lavori, due sono le vie, per cui si cercò di appagare, fino ad un certo punto, le domande delle classi operaie relativamente sia al tasso dei salarî, sia al numero delle ore di lavoro. Da una parte si richiese ed in parecchi casi si ottenne, che i lavori siano fatti eseguire direttamente dalle autorità locali: sistema, che non sembra abbia fatto sempre buona prova e che non sfugge a gravi obiezioni, giacchè è assai difficile per una autorità sorta dal voto popolare conciliare le pretese dei lavoratori con la saggia amministrazione del danaro pubblico, ed essa può facilmente esser tratta a costituire, a spese dei contribuenti, delle classi privilegiate di lavoratori. A minore opposizione ed a minori inconvenienti diede luogo il sistema di inserire nei contratti, con cui l'autorità locale affida l'esecuzione di opere ad imprese private, delle condizioni relativamente al minimo tasso dei salarî, al massimo numero delle ore di lavoro, ecc., — condizioni di solito conformi a quelle più o meno esplicitamenze concordate od ac-

cettate tanto dai rappresentanti delle *trade unions*, quanto dai rappresentanti dei privati imprenditori. Da un rapporto presentato nel febbraio 1898 dal *Local Government Board* alla Camera dei Comuni risulta, che in circa un quinto dei distretti urbani, e precisamente in 48 *county boroughs*, in 54 altri borghi ed in 116 distretti urbani, che non sono borghi, tali condizioni erano state inserite dalle rispettive autorità nei contratti d'appalto.

Capitolo III.

Considerazioni riassuntive.

§ 112.

Quando la riforma parlamentare del 1832 aperse nella costituzione politica la breccia, attraverso la quale passarono allora le classi medie ed in progresso di tempo riuscirono a passare prima le classi popolari delle città e poi quelle delle campagne, le linee fondamentali dell'ordinamento del governo locale sussistevano quali le avea plasmate una elaborazione di secoli. Specialmente dopo la Rivoluzione del 1688, la quale avea messo al sicuro da ogni attentato del potere regio la preponderanza, nella costituzione politica e nell'amministrazione locale, dell'aristocrazia e della *landed gentry* ossia della classe dei grandi proprietarî fondiarî, le istituzioni locali erano andate consolidandosi e lentamente svolgendosi entro le forme tradizionali, senza che alcuna radicale innovazione sopravvenisse a scuoterne

l'assetto e nonostante il profondo rivolgimento, che già nella seconda metà dello scorso secolo avea cominciato a trasformare le condizioni sociali ed economiche del paese. Sebbene gli ordinamenti del governo locale, che sussistevano prima della riforma parlamentare del 1832, siano stati descritti per esteso, non sembra tuttavia inutile ricordarne a questo luogo alcuni dei tratti principali, perchè possa meglio apprezzarsi l'importanza delle riforme dell'epoca presente, che furono pure esaminate, ma intorno alle quali resta da fare qualche altra considerazione.

Tratti caratteristici del governo locale prima della riforma parlamentare del 1832.

Negli *incorporated boroughs* le istituzioni municipali, originariamente popolari, erano in generale isterilite nelle mani di piccole oligarchie irresponsabili, cosicchè ogni identità di interessi fra la corporazione municipale e la massa dei cittadini era venuta meno; e poichè già si era manifestato il bisogno dell'adempimento di nuovi còmpiti amministrativi, una serie di Atti locali ne avea man mano attribuita la competenza ad autorità speciali. Nel resto del paese, intisichita la vita parrocchiale per la progressiva diminuzione degli *yeomen* e degli *small farmers*, per l'abbandono degli ufficî parrocchiali da parte delle classi superiori, per la ingerenza attribuita ai giudici di pace in alcuna fra le più importanti materie dell' amministrazione parrocchiale, come era quella della carità legale, ed ancora più svigorita e corrotta nelle numerose parrocchie, dove le *select vestries* aveano, a somiglianza dei *select bodies* dei borghi, escluso la massa della popolazione da ogni partecipazione all'amministrazione parrocchiale, — il governo locale era, in sostanza, nelle mani dei giudici di pace. La competenza di questi magistrati non soltanto si era estesa dalle originarie funzioni di *custodes pacis* all'esercizio di una giurisdizione criminale e di

polizia, ma avea man mano assorbito un considerevole numero di materie, che si erano andate collegando con la polizia, e — grazie specialmente all'amministrazione della contea ed a determinate attribuzioni di controllo e di ingerenza nelle funzioni civili della parrocchia — aveva abbracciato la maggior parte dell'amministrazione locale propriamente detta.

Per tal modo il principio elettivo, che in epoca remota avea pur avuto una larga applicazione nelle istituzioni del governo locale, ne era stato sbandito nella maggior parte dei casi per far luogo alla cooptazione fra i membri dei *select bodies* e delle *select vestries* od alla nomina regia, come era per i giudici di pace; il principio tradizionale, che l'imposta fosse deliberata dai contribuenti, era stato per molte delle *rates* (particolarmente per la *county rate*) messo completamente da parte; e da tempo più antico le qualifiche del censo fondiario, più recentemente l'introduzione del sistema del voto plurimo nelle *vestries* contribuivano a rendere incontestata l'assoluta preponderanza della grande proprietà fondiaria.

I varî organi del governo locale aveano una sfera di attribuzioni specificatamente determinate dalla legge e, all'infuori di queste, altre non ne potevano esercitare: essi, infatti, non aveano più posseduto alcun diritto di vera autonomia territoriale dal tempo, che la rude mano del Conquistatore normanno avea poderosamente rassodata la compagine dello Stato e, comprimendo le autonomie provinciali, avea riparato al difetto di coesione della Monarchia anglosassone. Da allora era scomparsa ogni relativa indipendenza di governo nelle varie località, e vi era subentrata una amministrazione coordinata alle leggi dello Stato, da queste determinata, delimitata, delegata, alla quale — senza distinzione di una sfera

di azione propria delle varie località, separata da quella dello Stato, — le autorità locali attendevano come ad un complesso di còmpiti governativi. Sistema codesto, al quale non contraddiceva che, amministrando entro i limiti, nei modi e per gli scopi stabiliti dalle leggi dello Stato, le singole autorità fossero libere da tutele e da controlli gerarchici nella sfera delle loro attribuzioni, ma che anzi — assicurando in più efficace modo il coordinamento delle autorità locali dello Stato — avea permesso quel *selfgovernment* locale, non soppresso o coartato dalla presenza di ufficiali inviati dal Governo centrale a risiedere nelle località, reso indipendente dai Ministeri di partito, che si avvicendavano al potere senza aver modo di scuotere la saldezza della sua compagine o di far pressione sulle sue autorità.

Per effetto della mancanza di un continuo e diretto legame fra il Governo centrale e le autorità del governo locale e poichè il potere disciplinare ed il diritto di revocazione rispetto ai giudici di pace erano diventati affatto nominali, — la sola garanzia diretta della legalità nell'esercizio delle funzioni amministrative locali (fatta eccezione per quei determinati atti delle autorità parrocchiali, per i quali era necessaria l'approvazione dei giudici di pace) era riposta nella indefinita larghezza di un controllo giudiziario, derivante dalla applicazione della massima fondamentale “ *where there is a wrong, there is a remedy* „ (dove vi è un torto, vi è un rimedio), — agevolato dal principio, che nessun funzionario locale potesse agire senza una definita autorità legale, dalla costante cura del legislatore di determinare questa autorità delegata fin nei più minuti particolari, — e reso efficace dalla generale responsabilità civile e penale delle persone investite di pubbliche funzioni, ma (come è nell'essenza del potere giudiziario)

non esercitato d'ufficio, sì bene sopra ricorso degli interessati. Le garanzie indirette della legalità consistevano nella stessa costituzione delle autorità locali; e per quanto particolarmente concerneva quelle, a cui spettavano le attribuzioni più importanti, ossia i giudici di pace, nella loro veste, nella loro capacità, nelle loro abitudini giudiziarie, nelle forme giudiziarie osservate nei loro stessi procedimenti amministrativi, nel sistema della collegialità, nell'elevato loro spirito di corpo, nell'alta loro posizione sociale ed economica.

Queste, che erano garanzie indirette della legalità nell'amministrazione locale, potevano in pari tempo offrire anche una garanzia della sua intrinseca bontà ed efficienza, ossia del retto e provvido uso dei poteri delle autorità locali entro la sfera abbandonata alla loro discrezione. — Ma altre non ve n'erano, e questo difetto contribuiva a rendere non rari i casi, in cui specialmente le minori autorità, lasciandosi guidare da criterî inspirati al loro privato interesse anzichè a quello pubblico, ora facevano spese esagerate, ora amministravano con una irragionevole parsimonia, ovvero dissipavano le pubbliche entrate, in particolar modo quelle patrimoniali, o si rendevano colpevoli di trascuranza, di debolezza, di imprevidenza: vizî e difetti codesti, dei quali la storia dell'amministrazione dei poveri prima della legge del 1834 offre la più chiara dimostrazione.

Inoltre conviene tener presente, che i còmpiti del governo locale erano adempiuti in prima linea da funzionarî onorarî e soltanto sussidiariamente da impiegati od ufficiali stipendiati. Il numero di questi, fra agenti subalterni delle parrocchie, *vestry clerks, collectors of rates*, *assistant overseers*, impiegati delle *workhouses*, *clerks* dei giudici di pace, ecc. era andato man mano crescendo: ma ciononondimeno era assai importante e ben

maggiore, che non fosse l'opera prestata da ufficiali retribuiti, l'adempimento personale e gratuito delle attribuzioni amministrative da parte dei funzionari onorari e sovratutto dei giudici di pace. Ora, se per concorde giudizio l'amministrazione di questi magistrati fu in generale integra e corretta, non può negarsi, che fosse condotta in armonia coi loro interessi di classe e che sia l'immediata soddisfazione o la tutela assicurata a tali interessi, sia la grandissima influenza con quel mezzo esercitata sulla vita politica del paese fossero non scarso compenso della gratuità delle funzioni.

La trasformazione delle condizioni economiche e sociali rendeva inevitabile quella della costituzione politica e degli ordinamenti locali.

La rivoluzione industriale determinata dalle grandi scoperte ed applicazioni meccaniche, l'enorme espansione commerciale, marittima e coloniale, l'accumulazione dei capitali, la massa colossale di interessi rappresentata dalla ricchezza mobiliare, dagli stabilimenti industriali, dalle miniere, il rapido aumento della popolazione, gli spostamenti nella sua distribuzione, l'ingente aumento delle agglomerazioni urbane, la costituzione di nuovi ceti medî, la diffusione della cultura, il risveglio nelle classi lavoratrici della coscienza del loro stato e della loro forza — questi e gli altri fatti e fenomeni, che si sono altrove accennati, aveano nel principio del secolo presente radicalmente trasformate le condizioni sociali ed economiche del popolo inglese. La costituzione politica e l'organizzazione amministrativa locale, che corrispondevano ad una società dove l'economia agricola era preponderante e la proprietà fondiaria rappresentava la più considerevole parte della ricchezza nazionale, non potevano soddisfare i bisogni, nè resistere alle correnti di idee, di interessi, di aspirazioni, di tendenze, di pretese della società nuova e doveano esse pure trasformarsi.

§ 113.

Le riforme del governo locale dopo la riforma parlamentare del 1832.

Alle riforme successivamente introdotte nell'elettorato parlamentare e che, consentendo la graduale partecipazione alla vita politica di nuove e sempre più estese classi di cittadini, diedero loro modo di indirizzare man mano la legislazione del paese verso una più effettiva e generale soddisfazione dei loro interessi, susseguirono riforme corrispondenti nell'assetto del governo locale. Così poco dopo la riforma parlamentare del 1832 furono approvate la grande legge dei poveri, favorevole agli interessi dei ceti medî (che in qualità di *occupiers* erano in prima linea colpiti dall'eccessiva altezza delle *poor rates*), ma la quale non diminuiva però la posizione privilegiata delle classi proprietarie; — la legge municipale, che abbatteva le oligarchie urbane e praticamente dava l'amministrazione dei borghi in mano dei ceti medî; — le leggi relative al servizio dello stato civile, le quali segnavano un passo decisivo verso quella parificazione giuridica delle Confessioni religiose, per la quale da sì gran tempo era impegnata la lotta; — il riordinamento della manutenzione delle *highways*, ecc.

I *local Acts.*

La legge municipale del 1835 — limitandosi a ricostituire nei borghi un sano organismo amministrativo ed in un solo campo (in quello della polizia rinvigorita dalla istituzione di *constables* stipendiati) aumentando in via generale ed assoluta la sua scarsa competenza — era ben lontana dall'aver soddisfatto i bisogni della civiltà moderna, che si manifestavano ormai con grande varietà ed intensità nei centri urbani, dove era urgente render minimi gli inconvenienti e massimi i vantaggi della agglomerazione della popolazione. Una considere-

vole parte dei servizî pubblici, che attualmente formano oggetto dei doveri e dei poteri delle autorità urbane, allora o non esistevano od erano lasciati all'intraprendenza privata: e durante parecchi anni dopo la legge del 1835 quei servizî potevano essere istituiti o venir compresi nella competenza del *town council* soltanto per mezzo di *local Acts*. Ma, come si è avvertito più volte, non tutte le agglomerazioni urbane aveano costituzione di borgo municipale, ed anche in quelle, che non l'avevano, quando si manifestava imperioso il bisogno di istituire pubblici servizî, a cui non provvedevano nè l'amministrazione delle parrocchie, nè quella della contea, conveniva che il Parlamento ne concedesse la facoltà di volta in volta per mezzo di leggi speciali. I nuovi servizî, che erano in tal modo istituiti in un numero sempre maggiore di borghi e di altre località urbane, per la massima parte riguardavano più o meno direttamente quella tutela dell'igiene e della sanità pubblica, che le grandi agglomerazioni di popolazione dimostravano essere una imprescindibile necessità, a cui l'aumento meraviglioso della ricchezza del paese permetteva di provvedere e di cui i progressi scientifici suggerivano i mezzi adatti. Ed i *local Acts* diventavano naturalmente sempre più importanti e numerosi, ma erano assai gravi i difetti ed i vizî di un tal metodo di legislazione.

A non dire delle ingenti spese, che i richiedenti doveano sostenere, è universalmente ammesso che — nonostante le forme di procedura affini a quelle giudiziarie, con cui venivano esaminati nei *committees*, — i *private bills*, in generale, non formavano oggetto di matura e serena considerazione da parte del Parlamento. Approvati senza una attiva, preordinata cooperazione del Governo, la cui responsabilità non si estendeva ai *private*

bills, gli Atti locali alteravano spesso senza ragione la legge comune; non si ispiravano ad alcuna uniformità di criterî generali; erano quasi sempre tecnicamente difettosi od incompleti; davano luogo di frequente ad incertezze di interpretazione e quindi a litigî; sovrapponendosi gli uni agli altri relativamente ad una stessa località, rendevano non di rado assai difficile determinare quale vi fosse la legge vigente, ecc., ecc. Questi gravissimi inconvenienti, come fu esposto a suo luogo, indussero il legislatore ad approvare i *Consolidation Clauses Acts*, testi di disposizioni relative alle principali materie formanti oggetto dei *local Acts* e che i futuri *local Acts* avrebbero dovuto incorporare e dichiarare applicabili nelle singole località, per cui provvedevano.

Le leggi generali e la attribuzione di poteri regolamentari e di controllo ad autorità governative centrali.

Ma per ragioni, che qui sarebbe inutile ripetere, il problema non fu in alcun modo risolto con la approvazione dei *Clauses Acts*, e si manifestò la necessità di adottare anche nelle materie, le quali più o meno intimamente o ragionevolmente venivano connesse con la tutela della sanità pubblica, il sistema, che era stato seguìto nella grande riforma dell' amministrazione dei poveri e di cui, dopo di quella, aveano fatto importanti applicazioni le leggi relative al servizio delle carceri (1835), all'estensione alle contee della istituzione dei *constables* stipendiati (1839), ai *lunatic asylums*, dei quali era stata dichiarata obbligatoria l'istituzione nelle contee e nei *quarter sessions boroughs* (1845). Quel sistema consisteva non soltanto nella approvazione di leggi generali, che ordinassero ovvero rendessero possibile di ordinare un determinato servizio in modo uniforme per tutto il paese, ma nella attribuzione di considerevoli poteri regolamentari, oltre che di severi poteri di controllo, ad una Autorità governativa centrale.

Ed invero l'attribuzione di quei poteri alle autorità del Governo centrale era una condizione necessaria per poter sostituire, almeno in via ordinaria, leggi generali nelle varie materie alla moltitudine dei *local Acts*. I rapporti della vita amministrativa moderna sono soggetti ad una continua trasformazione, i bisogni, i mezzi e le opportunità di soddisfarli possono mutare con grandissima rapidità, e la varietà delle condizioni locali cresce ogni giorno in ragione della estensione e della intensità, che abbiano assunta o di cui divengano capaci le funzioni del governo locale. Così stando le cose, apparisce *a priori* impossibile — a meno di accordare alle località una assai larga autonomia — che le leggi generali dello Stato siano fatte con tale preveggenza da essere adatte ad una continua mutabilità, ad una indefinita varietà di condizioni locali; e si presenta pertanto ovvio, che le Autorità governative centrali, entro i limiti stabiliti dalle leggi, abbiano, secondo le speciali condizioni locali, da determinare quelle norme di carattere particolare, che il legislatore, dopo aver fatte le disposizioni fondamentali o quelle che possano stabilmente applicarsi in una grande quantità di casi, non abbia creduto ragionevole di determinare, — da consentire l'uso di dati poteri, che in massima generale il legislatore abbia concessi, ma rispetto a cui abbia ravvisato conveniente, che di volta in volta sia accertata la sussistenza di quelle condizioni di fatto, in considerazioni delle quali egli li ha genericamente concessi. Ora, se l'attribuzione di siffatti poteri alle autorità del Governo centrale è in astratto necessaria per conciliare gli ordinamenti generali con la varietà e mutabilità delle condizioni locali, è evidente che a quella attribuzione si dovea ricorrere assai largamente in Inghilterra, dove per inclinazione del genio nazionale e per secolare tra-

dizione era incomparabilmente minore la preoccupazione per l'uniformità e la rigida simmetria dei pubblici ordinamenti che quella per la loro armonica corrispondenza e per il loro migliore adattamento alle particolari condizioni di fatto.

Il controllo del Governo centrale necessario per assicurare la efficienza dell'amministrazione locale e salvaguardare gli interessi generali.

Ma le esigenze suaccennate di ordine tecnico legislativo erano lungi dal costituire la sola ragione dell'attribuzione al Governo centrale di larghi poteri relativamente all'amministrazione locale. Questa, in passato, non era stata in sostanza soggetta, come si è osservato di sopra, se non ad un unico controllo diretto, a quello giudiziario, — controllo non soltanto occasionale e per sua natura lento a provvedere, ma che, quando pur ne fosse provocata l' attività, poteva soltanto provvedere alla tutela dei diritti privati ed alla repressione degli eccessi di potere, ma non poteva addentrarsi nella sfera dei poteri discrezionali delle autorità locali e pertanto non poteva in alcun modo contribuire ad assicurare la concreta efficienza delle funzioni amministrative. Ora, fintantochè le funzioni del governo locale erano scarse e per lo più rudimentali, il controllo giudiziario, integrato dalle altre garanzie indirette di cui si è fatto parola, fu stimato sufficiente: ma, quando i vecchi servizî dovettero essere straordinariamente sviluppati e numerosi servizî nuovi furono istituiti, quando l'efficace adempimento dei varî servizî diventò, o si acquistò coscienza che era, condizione indispensabile del benessere e del progresso sociale ed individuale e la loro eventuale trascuranza apparve causa di gravissimi danni, a cui occorreva aver modo di prontamente ovviare, quando l'espansione dei vecchi servizî e l'istituzione dei nuovi andarono rendendo necessario di dedicarvi ingenti somme di danaro e di gravare ben più che in passato la mano sui contribuenti, — allora divenne manifesto, che v'era

una grande lacuna nell'antico ordinamento del governo locale e che qualche nuova diretta garanzia della sua efficienza dovea essere stabilita.

Inoltre, l'evoluzione progressiva del concetto degli scopi e dei doveri dello Stato avea per effetto, che di dati interessi, considerati in passato meramente locali o privati e pertanto abbandonati alla discrezione delle autorità locali od alla iniziativa dei cittadini, fosse (come, ad es., di quelli sanitarî) riconosciuta l'importanza che avevano o che per le mutate condizioni andavano acquistando anche nei riguardi nazionali: ne conseguiva che lo Stato non potesse più rimanere indifferente spettatore del modo, con cui funzionavano i relativi servizî, ma dovesse assicurarsi della loro efficienza. Ciò era agevole ottenere con la attribuzione di poteri di ingerenza e di controllo alle autorità del Governo centrale, attribuzione che in pari tempo colmava la lacuna nelle garanzie intrinseche del buon andamento dei servizî affidati alle autorità locali. Anzi, l'introduzione del controllo del Governo centrale nella misura necessaria a salvaguardare gli interessi generali collegati con dati servizî locali servì ad impedire, che — come avvenne per la esecuzione dei *Factory Acts*, per il servizio carcerario e, quasi completamente, per quello dello stato civile — parecchi di tali servizî fossero addirittura assorbiti dalla competenza delle Autorità governative centrali e, almeno sinora, permise che anche alcuno di quelli, in cui sono coinvolti altissimi interessi generali (come è la polizia), pur essendo severamente sorvegliato dallo Stato, rimanga però affidato alle autorità del governo locale. Sotto tale aspetto pertanto l' introduzione del controllo delle autorità dello Stato rappresenta un grande beneficio, giacchè quanto maggior numero di funzioni può esser lasciato alle unità, che compongono la na-

zione, e quanto minor numero può essere attribuito al suo Governo centrale, non soltanto sono maggiori le pubbliche libertà, ma è maggiore l'energia dei cittadini, più elevata la loro educazione all'esercizio dei diritti politici, minore la probabilità di traviamenti dello spirito pubblico.

I sussidî dello Stato alle autorità locali.

Infine conviene rammentare le cose dette anche di recente intorno alla concessione di sussidî dello Stato per determinati servizî del governo locale, — sussidî, i quali da principio erano abbastanza tenui per indurre a ritenere che, più che a sollevare i contribuenti locali, fossero diretti a giustificare e ad agevolare il controllo delle Autorità governative centrali, ma che man mano assunsero tanta importanza da rendere pienamente ragionevole, che lo Stato intervenisse a sorvegliare il concreto impiego delle ingenti somme annualmente prelevate dal prodotto di alcuni dei suoi principali cespiti di entrata.

Senza dubbio il genio nazionale e le secolari tradizioni del paese erano contrarie alla ingerenza ed al controllo dello Stato nell'amministrazione locale. Ma al primo passo, fatto con la riforma della legge dei poveri, avea costretto l'imminente pericolo della completa demoralizzazione e depauperazione delle classi lavoratrici; e quel primo passo fu tale da rendere meno difficili i successivi, dacchè i poteri attribuiti all'Autorità centrale nell'amministrazione della carità legale furono tali e tanti, che in tutte le altre materie poterono esserle attribuiti poteri meno estesi e severi. Però quell'avversione ingenita nel popolo inglese fece sì, che in alcuni rami del governo locale fosse lungo l'indugio a consentire l'ingerenza ed il controllo del Governo centrale o che, dopo averli consentiti, un movimento di reazione della pubblica opinione giungesse a tempora-

neamente restringerli: ma sovratutto — rimanendo anche in tale argomento sacrificata la uniformità degli ordinamenti alla loro corrispondenza ai bisogni effettivi — quell'avversione portò a far, in generale, ottenere il difficile risultato che l'intensità del controllo fosse proporzionata alla necessità, che se ne presentava nelle singole materie, e non sorpassasse il limite, oltre il quale rimangono distrutte quella ragionevole iniziativa e quella ordinata libertà di azione, che con la responsabilità corrispondente devono spettare alle autorità locali nell'interesse del miglior adempimento dei servizî.

§ 114.

L'esplicazione dei poteri del Governo centrale rispetto alle autorità locali.

I poteri modernamente attribuiti al Governo centrale rispetto a quello locale, come apparisce dalla descrizione dei singoli istituti, si esplicano con una grande varietà di forme: ma i modi principali sono i seguenti: l'emanazione di disposizioni regolamentari, di ordinanze definitive e di *provisional orders*, che integrano la legislazione generale o che, in sostituzione dei *local Acts*, ne fanno l'applicazione richiesta dalla specialità e dalla mutazione delle condizioni locali; l'approvazione od il consenso relativamente a determinate deliberazioni od a determinati atti delle autorità locali; la revisione dei loro conti per mezzo dei *district auditors* e la facoltà di sanzionare spese e di definitivamente decidere intorno alle *disallowances*; la facoltà di privare singole autorità locali della effettiva concessione di dati sussidî dello Stato e di costringerle, ricorrendo all'Alta Corte di giustizia, ad adempiere determinati loro doveri o di delegare persone a farlo in loro vece; la decisione di ricorsi contro determinate deliberazioni o determinati

atti delle autorità locali e la decisione di date questioni, in cui si trovano coinvolte le autorità locali, ovvero la nomina di arbitri, che abbiano da deciderle. Ed a proposito della decisione attribuita in sede di appello in determinate materie alle Autorità centrali, torna opportuna una breve considerazione, che fin qui non si ebbe occasione di fare in modo esplicito. Nella maggior parte di tali casi le Autorità centrali esercitano un potere amministrativo discrezionale, il quale non potrebbe essere ragionevolmente attribuito alle Corti giudiziarie; ma all'incontro in alcuni altri casi esse esercitano una funzione, la quale per verità sarebbe giudiziaria, poichè si sostanzia nella interpretazione e nella applicazione della legge rispetto a determinate condizioni di fatto. Ora, mentre per regola generale il legislatore mantenne il controllo esercitato dalle Corti giudiziarie, la giustificazione di siffatta straordinaria podestà attribuita alle autorità del Governo centrale non può riscontrarsi che nella peculiare natura di date questioni e nella mancanza di un' apposita Corte investita di giurisdizione amministrativa propriamente detta.

I poteri attribuiti alle Autorità centrali e particolarmente quello di fare dei *provisional orders* hanno, come si è detto, contribuito a che in via ordinaria le leggi generali prendessero il posto dei *local Acts*. Però, se il loro numero diminuì, non pochi Atti locali vengono annualmente approvati; e che leggi speciali possano fino ad un certo punto esser necessarie deriva sovratutto da ciò che per la crescente complessità e la rapida trasformazione della vita amministrativa nelle singole località si presentano non di rado dei casi non previsti o non sufficientemente regolati dal legislatore, in cui torna opportuna la concessione ad una determinata autorità di poteri non concessi dalla legge generale ovvero la mo-

dificazione di alcune sue disposizioni. — Come si è già esposto, allo scopo di ovviare ai gravi inconvenienti lamentati in passato le due Camere del Parlamento, già nel 1872, determinarono per mezzo di *standing orders*, che tutti i *private bills* relativi ad oggetti compresi nelle leggi sanitarie dovessero essere comunicati al *Local Government Board*, affinchè esso potesse esaminarli ed eventualmente presentare obiezioni al *select committee* incaricato di riferire in proposito. E questa norma, che fu successivamente estesa ed applicata anche rispetto ad altre Autorità centrali, diede, come era naturale, buoni risultati. Fu inoltre provvida la disposizione, a suo luogo citata, della legge del 1872, che disciplinando la facoltà data alle varie autorità urbane di promuovere l'approvazione di *private bills* sottopose la relativa loro deliberazione all'assenso, secondo il caso, del *Local Government Board* o del Segretario di Stato per l'Interno. Ma queste ed altre minori provvidenze non si dimostrarono sufficienti ad eliminare completamente le dannose conseguenze dell'uso eccessivo, che ancora vien fatto, degli Atti speciali, come si è avuto occasione di notare rispetto ai prestiti.

La moderna rapidità dei mezzi di comunicazione agevolò l'introduzione del controllo dello Stato sul governo locale, ma sopratutto giovò a render possibile che le estese ed intense funzioni attribuite alle Autorità centrali siano esercitate senza la cooperazione di funzionari governativi con stabile residenza nei borghi o nelle contee. La connessione, necessaria agli scopi del controllo, fra le autorità del Governo centrale e quelle del governo locale è assicurata per mezzo degli ispettori. Ora, se — in osservanza alla massima che il potere può essere localizzato, ma che le cognizioni debbono essere accentrate, — è indubbiamente còmpito importante delle Autorità

centrali quello di raccogliere notizie sull'andamento dei servizî locali e informazioni sui risultati ottenuti non soltanto per averne lume nella iniziativa di riforme legislative e nella esplicazione dei proprî poteri regolamentari e di controllo, ma anche per comunicare e diffondere le notizie e le informazioni raccolte, è evidente che gli ispettori rappresentano gli organi più adatti per fornire alle Autorità centrali quelle notizie e quelle informazioni, per metterle in grado di vagliarle e per farne poi personalmente viva comunicazione alle autorità locali.

V'è chi crede che, in futuro, col crescere della educazione delle masse popolari alla vita pubblica il legislatore consentirà alle autorità locali una più larga libertà di azione di quella, che hanno presentemente; ed altri invoca, che siano trasferiti alle maggiori autorità locali tutti od almeno la massima parte dei poteri oggi spettanti alle Autorità centrali rispetto alle minori autorità locali. Sarebbe incauto qualsiasi giudizio sulla probabilità, che siffatte speranze ed aspirazioni possano avere di realizzarsi. Ma questo si può affermare che, sebbene finora non siano, in generale, eccessivi o vessatorî, sono però assai estesi ed intensi i poteri attribuiti alle autorità del Governo centrale sull'amministrazione locale, poteri che — fatta eccezione pel controllo della polizia, spettante al Segretario di Stato per l'Interno, e per la competenza dell'*Education Department* relativamente all'istruzione primaria — sono quasi tutti esercitati dal *Local Government Board.* Questo Dicastero, per generale consenso, ha finora adempiuto saggiamente, integramente, imparzialmente l'enorme, difficilissimo còmpito che gli spetta. Ma sarà lo stesso in futuro? Presieduto com'è da un uomo politico, non potranno le passioni di parte penetrare nella sua compagine, influire sinistramente sulla nomina dei funzionarî (specialmente degli ispettori) e sulla

serenità delle determinazioni? O invece la pubblicità di tutti gli atti e di tutti i procedimenti del *Local Government Board*, l'influenza della pubblica opinione, il controllo parlamentare sono garanzia, che, se un solo grave abuso avesse da verificarsi, ne sarebbe immediata la repressione? E poichè un altro uomo politico nomina in fatto i giudici dell'Alta Corte di giustizia, forse che anche la suprema condizione della ordinata esistenza della società non è esposta ad esser compromessa dalle passioni di parte, e non è pertanto la sana vigorìa dello spirito pubblico della nazione, che, in sostanza, costituisce la vera, indefettibile garanzia contro il traviamento delle istituzioni fondamentali dello Stato moderno?

L'estensione del principio elettivo nel governo locale e l'aumento dei funzionarî stipendiati.

Le leggi, che andavano riformando i secolari ordinamenti del governo locale, oltre alla istituzione del controllo dello Stato, vi introducevano altre profonde innovazioni: due di queste richiedono qualche illustrazione a complemento delle considerazioni, che furono già esposte nel corso del lavoro. Breve commento basta per la prima consistente in una larghissima estensione del principio elettivo: le nuove funzioni amministrative e, in parte, le antiche venivano ordinariamente attribuite non ai giudici di pace, ma a comitati *(boards)* di origine elettiva. Ciò era reso necessario principalmente da due ragioni. Da un lato i nuovi còmpiti del governo locale, e non di rado lo sviluppo di quelli che già ne formavano materia, esigevano, da parte di chi dovesse adempierli, una elasticità, una mobilità, una rapidità, una intensità di azione, che erano assolutamente inconciliabili con le forme giudiziarie, con le quali procedevano i giudici di pace: forme, che non si potevano mutare sostanzialmente senza sconvolgere l'intera istituzione, senza sopprimere la qualità, le abitudini, lo spirito di magistrati giudiziarî, che i giudici di pace portavano nell'adempimento delle funzioni

amministrative loro affidate e che costituivano una importante garanzia indiretta della sua rettitudine. D'altra parte, la moderna estensione ed intensità dell'amministrazione locale rendevano indispensabile un aumento sempre più rilevante delle *rates*, ed era pertanto ovvio che fosse data agli *owners* ed ai *ratepayers* una corrispondente partecipazione al governo locale mediante la elezione di coloro, che avevano da amministrare i nuovi servizî pubblici e da decretare le relative imposte.

La seconda delle suaccennate innovazioni consisteva nella creazione di un numeroso corpo di funzionarî stipendiati: parecchi ve n'erano anche nel vecchio ordinamento del governo locale, ma le riforme, che vi furono apportate a partire dalla legge dei poveri del 1834, sono andate moltiplicandone straordinariamente il numero con un conseguente aumento tanto della spesa, quanto della importanza delle incombenze loro affidate. Anche se fosse rimasta immutata la costituzione dei funzionarî onorarî dell'antico governo locale, l'aumento del numero degli ufficiali retribuiti, a non dire degli agenti subalterni, sarebbe stato inevitabile per causa sia dell'enorme espansione delle moderne funzioni amministrative locali, sia del tecnicismo, che la loro cresciuta intensità richiede e che nemmeno funzionarî onorarî, i quali fossero esclusivamente reclutati nelle classi sociali più elevate, potrebbero per regola generale possedere. Ma è evidente che, quando il legislatore, istituendo nuove funzioni o sviluppando le antiche, ne andava attribuendo la competenza ad autorità collegiali elette, fosse pure tra persone aventi una data qualifica di censo, da assemblee di *owners* e *ratepayers* ed anche col sistema del voto plurimo, potevano esser nominate ed in fatto erano in gran numero nominate a far parte di quelle autorità persone, le quali non aveano modo di consacrare ai pubblici ufficî tutta

la loro attività, come avrebbero avuto la possibilità di farlo persone scelte esclusivamente nella classe dei grandi proprietarî fondiarî; e diventava necessaria, anche per questa ragione, una attiva cooperazione di funzionarî stipendiati. Quando poi le recenti riforme estesero l'elettorato e la eleggibilità alle masse lavoratrici, divenne ancora minore la probabilità, che i funzionarî onorarî posseggano una istruzione professionale, una capacità tecnica o possano, per regola generale, attendere con incessante assiduità all'adempimento dei pubblici uffici.

Ma, se fu considerevolissimo l'aumento del numero dei funzionarî stipendiati, ciò non ebbe per conseguenza che finora le personali prestazioni di quelli onorarî siano ridotte a poca cosa. All'incontro non sembra temerario affermare che, considerata nel suo complesso l'opera degli antichi funzionarî onorarî e l'opera dei nuovi, questa è maggiore di quella. Di tanto infatti sono aumentate l'estensione e l'intensità dei servizî amministrativi locali che, pur detratta la mole del lavoro compiuto da impiegati retribuiti, rimane ancora assai rilevante la quantità di quello spettante ai funzionarî onorarî: così avviene per esempio nei borghi, dove ordinariamente è molto attiva l'opera prestata dai varî comitati, in cui il consiglio municipale si divide al principio di ogni anno e nei cui sottocomitati i singoli consiglieri hanno da attendere personalmente alla esecuzione di determinate incombenze.

Senza dubbio, grandi pericoli possono derivare dall'aumento del numero dei funzionarî stipendiati e della importanza delle loro attribuzioni. Anzitutto, l'efficienza di tutto il governo locale sarebbe compromessa nel più grave modo, se gli impiegati non fossero buoni, se dovessero venir meno l'integrità, la lealtà, la capacità, l'imparzialità negli ufficiali delle amministrazioni locali,

che presentemente costituiscono un invidiato vanto dell'Inghilterra. Al che principalmente contribuisce il fatto generale, che gli impiegati locali sono scelti tra gli aspiranti più capaci senza che considerazioni di partito abbiano influenza nella loro nomina, senza riguardo alle loro opinioni politiche, come poi essi si serbano assolutamente estranei alla politica, astenendosi dal partecipare al movimento dei partiti e dalla manifestazione delle loro preferenze politiche. Ciò che è un corollario della loro ordinaria permanenza nell'ufficio *during good behaviour*, ossia praticamente a vita. Agli eminenti requisiti che essi devono possedere, all'assidua attività che se ne richiede, alle grandi responsabilità che pesano sovra di loro corrispondono poi elevate retribuzioni e convenienti provvedimenti per le pensioni. — Inoltre gravissimi sarebbero i danni, se l'influenza dei funzionarî retribuiti avesse da prevalere su quella dei funzionarî onorarî, i quali evidentemente debbono, grazie alla loro personale attività, rimanere l'anima, la forza impulsiva dell'amministrazione e prevenire che questa degeneri in un mero meccanismo burocratico.

§ 115.

Nuove riforme locali dopo la riforma parlamentare del 1867.

Molte e profonde erano le innovazioni state introdotte nell'ordinamento del governo locale dopo la riforma parlamentare del 1832, ed altre assai considerevoli furono approvate dopo la riforma del 1867, come quelle relative alla istituzione del *Local Government Board*, allo sviluppo dei servizî sanitarî, alla democratizzazione degli ordinamenti elettorali nei borghi municipali, alla istituzione di scuole pubbliche elementari a carico delle *rates*, all'obbligatorietà dell'istruzione elementare, ecc.

Caos di circoscrizioni, di autorità, di *rates*.

L'opera legislativa era stata continua, attivissima, rivolta alle più svariate e minute materie, sollecita di soddisfare e non di rado prevenire i bisogni: ma ne era risultato un ammasso di disposizioni non coordinate in un sistema simmetrico ed armonico, ne era derivato quel caos di circoscrizioni, di autorità e di *rates*, del quale si è discorso sovente. Il legislatore avea per lo più provveduto ad istituire o riordinare uno ad uno i varî servizî, man mano che se ne presentava la necessità o l'opportunità, mirando all'utilità pratica anzichè alla simmetria, senza la guida di uniformi principî generali, ma con la preoccupazione di stabilire quelle norme, che al momento potessero meglio convenire relativamente ad un determinato servizio o in quelle particolari località dove se ne fosse manifestato il bisogno. Pertanto molti erano i casi, in cui una nuova funzione avea portato seco una nuova circoscrizione, un nuovo corpo elettorale, una nuova autorità, una nuova *rate*, un nuovo organismo di ufficî e di impiegati. E molti erano i casi, in cui il legislatore avea seguìto un metodo sperimentale concedendo alle località, che lo deliberassero, di dare applicazione a tutta od a parte di una legge e lasciando le altre libere di non farlo ovvero autorizzando, con Atti locali, in determinate località l'istituzione o lo sviluppo di servizî, che nel resto del paese non esistevano od erano scarsamente sviluppati. Metodo cotesto, che era pienamente in armonia con le tradizioni e con le inclinazioni del genio nazionale più curante dell'elemento pratico che di quello speculativo, repugnante alle improvvise e generali innovazioni, — che assicurava al progresso una andatura tranquilla, senza forti scosse alla compagine amministrativa, — e che dava modo di apprezzare col lume dell'esperienza i pregi ed i difetti delle nuove disposizioni prima di imporne la universale, permanente

applicazione. Quando poi si faceva la legge generale, sempre per l'avversione alle riforme radicali, si preferiva d'ordinario costruire sulla base delle leggi preesistenti, conservandone quanto più era possibile e non di rado infondendo un nuovo spirito alle loro disposizioni principali, ma lasciandone inalterata la esterna struttura.

Conseguenza finale di una legislazione fatta per così dire a brani *(piecemeal legislation)* era necessariamente una mancanza generale di simmetria, di corrispondenza, di collegamento fra le varie istituzioni: di qui uno spreco di personale onorario e retribuito, di tempo e di danaro, un difetto di armonia negli intenti e di uniformità nell'azione delle varie autorità locali, una grande difficoltà di determinare e sceverare le responsabilità, una complicazione non meno dannosa all' efficienza dei servizî che vessatoria per gli amministrati, per quanto le eminenti qualità di *selfgovernment* del popolo inglese, la sua straordinaria adattabilità e tolleranza rendessero meno gravi questi vizî del governo locale di quello che sarebbero stati in altri paesi.

Al caos delle circoscrizioni avea poi contribuito in special modo la viziosa costituzione delle *Poor Law unions*, circoscrizioni intermedie fra la parrocchia e la contea, di cui l'evoluzione progressiva del governo locale dovea accrescere la necessità e la importanza e che furono generalmente costituite con l' angusto intendimento di raggruppare per il servizio della carità legale un certo numero di parrocchie intorno ad un luogo di mercato, che ne fosse un comodo centro amministrativo, ma senza coscienza od antiveggenza dei molti altri scopi del governo locale, a cui avrebbe dovuto servire la circoscrizione distrettuale, e senza riguardo alle circoscrizioni storiche del paese.

Profonda trasformazione e relativa semplificazione delle istituzioni locali dopo la riforma parlamentare del 1884.

Indipendentemente dai lamenti determinati dalla mol-

tiplicità e dalla confusione delle circoscrizioni e delle autorità, le istituzioni del governo locale all'epoca della terza riforma parlamentare non aveano ancora subìta tutta intera la radicale trasformazione, che era resa inevitabile dalle mutate condizioni della società inglese e dall'ammissione alla vita politica delle classi lavoratrici, integrata per l'appunto nel 1884 con l'allargamento del suffragio nelle campagne. Non può quindi recar grande sorpresa, che nel 1888 l'amministrazione della contea venisse sottratta alle *quarter sessions* dei giudici di pace ed attribuita ai *county councils*, nominati da un esteso corpo elettorale senza vincolo di alcuna qualifica di censo, e che nel 1894 fossero aboliti il sistema del voto plurimo, le qualifiche del censo, i membri *ex officio* relativamente ai *boards of guardians* ed alle autorità urbane, che non fossero *town councils*, — fosse creato nelle unioni, nei distretti rurali ed in quelli urbani, che non fossero borghi, e nelle parrocchie rurali un corpo elettorale larghissimo, — fossero istituiti nei distretti rurali i *district councils* e nelle parrocchie rurali *parish meetings* e *parish councils*, che avessero da secolarizzare e da ravvivare l'attività amministrativa della parrocchia, rivolgendola anche ad obbietti di politica agraria sociale. Inoltre con assai scarso effetto il *Local Government Act* del 1888 e con notevole risultato quello del 1894 ebbero in mira la semplificazione delle circoscrizioni ed il consolidamento delle autorità. Le disposizioni approvate a questo scopo introdussero negli ordinamenti del governo locale una relativa concordanza ed uniformità: concordanza, che quanto alle circoscrizioni rimane tuttora imperfetta sovratutto per causa della originaria costituzione viziosa delle unioni; ed uniformità, che contribuiscono permanentemente a turbare l'approvazione di *local Acts*, la pratica non messa completa-

mente da banda della legislazione sperimentale, la facoltà amplissima del Governo centrale di attribuire, a singole autorità locali, poteri e doveri assegnati alle autorità di una categoria diversa, ecc.

Le innovazioni portate nell'ordinamento del governo locale dalle leggi posteriori alla riforma parlamentare del 1884 furono il complemento logico di quelle iniziate circa mezzo secolo prima. Considerate tutte insieme, esse rappresentano l'evoluzione democratica degli organi e degli scopi delle istituzioni locali, che antecedentemente erano coordinate agli interessi ed alla preponderante influenza della grande proprietà fondiaria. Il fatto, che le entrate delle amministrazioni locali fossero, per la massima parte, costituite da imposte, le quali colpivano il possesso dei beni immobili, ebbe per conseguenza, che nella prima fase di quella evoluzione la partecipazione dei cittadini al governo locale fosse determinata dalla loro effettiva qualità di *owners* e di *ratepayers* ed anzi fosse fino ad un certo punto proporzionata al montare della rendita colpita con le *rates*. Ma in seguito la coscienza, che nelle funzioni dell'amministrazione locale sono involti vitali interessi di tutti i cittadini, che anzi alcuni dei servizî locali (come quelli della sanità pubblica e dell'istruzione elementare) riguardano principalmente le classi disagiate, ed il fatto, che ormai una parte assai considerevole delle entrate locali era costituita da dotazioni o sussidî prelevati sul prodotto delle imposte pagate allo Stato da tutti i cittadini, indussero il legislatore a richiedere, come condizioni della partecipazione al governo locale, soltanto quelle, che bastino a far presumere l'interesse del cittadino all'efficienza dell'amministrazione locale, alla quale gli è dato modo di partecipare.

In tal guisa le garanzie di una amministrazione locale

economicamente saggia rimasero considerevolmente diminuite: molti vi hanno voce, che non sono esposti a risentire direttamente l'aggravio di una finanza prodiga; ed in generale poi è vero, che molte cose possono dirsi in favore della forma di governo democratico, ma non che sia una forma di governo a buon mercato. D'altra parte, tutto l'ordinamento del governo locale riposa presentemente sul principio elettivo; nè può sorprendere che ciò sia, dacchè quel principio è diventato assolutamente preponderante negli altri campi della vita pubblica. Ma l'odierna sconfinata fiducia nella efficacia del principio elettivo condurrebbe nel governo locale alle tristissime disillusioni inseparabili dall'amministrazione di comunità ricche affidata ad individui poveri, se il carattere degli amministratori avesse da scendere sotto un certo limite, se tutte le classi sociali, specialmente quelle superiori, non prestassero la loro attiva, personale cooperazione. Aboliti quegli ordinamenti che davano ad esse una posizione privilegiata nel governo locale, le classi sociali elevate non hanno modo di mantenervi la loro preponderanza se non per virtù dell'influenza morale, che possano, sappiano e sovratutto vogliano esercitare. Presentemente quelle classi non si sono ritratte dall'arringo elettorale, vi hanno sperimentata ed anzi aumentata la loro popolarità, non hanno abdicata l'attiva partecipazione al governo locale, come lo dimostra il fatto che i *mayors* di parecchi borghi sono membri dell'aristocrazia, che moltissimi giudici di pace formano parte dei *county councils*, ecc. Ma, a costo di ripetere la citazione, torna opportuno riportare testualmente le parole pronunciate da Lord Salisbury durante la discussione del *Local Government Act* del 1894: " ...... Io guardo all'America e vi scorgo la costante tendenza delle classi agiate a liberarsi dalle svariate molestie

inseparabili dalle elezioni, tenendosene addirittura in disparte. Non ho bisogno di dire, che non lodo questa tendenza e che faccio i più ardenti voti perchè non abbia da prevalere nel mio paese....., A mio avviso uno dei grandi pericoli del nostro tempo, sebbene sia un pericolo che si avvicina lentamente, consiste in ciò che gli uomini appartenenti alle classi agiate si ritraggano dai doveri della vita pubblica. E quanto più se ne aumentano le difficoltà e si impone loro la necessità di brigare i voti e di sobbarcarsi a tutte le altre molestie, che accompagnano una elezione...... — tanto più essi saranno indotti a trarsi a poco a poco in disparte fino a lasciare interamente l' adempimento dei doveri della vita pubblica a persone, che mirano a trovarvi un qualche profitto o miglioramento di posizione sociale..... „

BIBLIOGRAFIA

[In questo indice sono comprese solamente le opere, le pubblicazioni ed i documenti parlamentari, di cui l'autore si è principalmente valso.]

I.

OPERE E PUBBLICAZIONI

ACLAND C. F. — *County Councils and Rural Education*, Nineteenth Century 1896 (Vol. XL).

ARGYLL. — *The House of Lords and Betterment*, Contemporary Review 1894 (Vol. LXV).

ARMINJON P. — *L'Administration Locale de l'Angleterre*, Paris 1896.

ASCHROTT P. F. — *Das englische Armenwesen*, Leipzig 1886.

Die Entwicklung des Armenwesens in England seit dem Jahre 1885, Jahrbuch der Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft 1898 (II).

BALFOUR GRAHAM. — *The Educational Systems of Great Britain and Ireland*, Oxford 1898.

BAYLEE J. — *Picketing*, Westminster Review 1898 (Vol. CXLIX).

New Unionism, Westminster Review 1898 (Vol. CL).

BELLOT HUGH H. L. — *The Local Government Act*, Westminster Review 1894 (Vol. CXLI).

BLUNDEN G. H. — *British Local Finance*, Political Science Quarterly 1894.

BOUTMY E. — *Le Développement de la Constitution et de la Société politique en Angleterre*, Paris 1887.

BOWLES GIBSON T. — *The Destruction of Selfgovernment*, Fortnightly Review 1888 (Vol. XLIII).

BRABROOK E. W. — *Provident Societies and Industrial Welfare*, London 1898.

Brereton C. L. — *Secondary Education*, Fortnightly Review 1898 (LXIV).

Brodrick G. C. — *The Law and Custom of Primogeniture (Cobden Club Essays)*, London 1872.

Local Government in England (Cobden Club Essays), London 1875.

Cannan Edwin. — *The History of Local Rates in England*, London 1896.

Cardon R. — *Svolgimento storico della Costituzione inglese*, Torino 1883.

Chalmers M. D. — *Local Government*, London 1883.

Chamberlain J. — *Municipal Government*, New Review 1894 (Vol. X).

Chance W. — *The better Administration of the Poor Law*, London 1895.

Children under the Poor Law, London 1897.

Channing F. A. — *The Truth about Agricultural Depression*, London 1897.

Clifford J. — *Primary Education and the State*, Contemporary Review 1896 (Vol. LXIX).

Corbet W. J. — *Lunacy Reform*, Westminster Review 1897 (Vol. CXLVII).

Craik H. — *The State in its Relation to Education*, London 1896.

Cunningham W. — *The Growth of English Industry and Commerce during the early and middle ages*, Cambridge 1890.

The Growth of English Industry and Commerce in modern times, Cambridge 1892.

Politics and Economics, London 1885.

Modern Civilisation in some of its economic aspects, London 1896.

Davies J. J. — *New Educational Code*, Westminster Review 1895 (Vol. CXLIV).

Diggle J. R. — *The Educational Outlook for 1896*, Fortnightly Review 1896 (Vol. LIX).

Dolman F. — *Municipalities at work*, London 1895.

Dowell S. — *A History of Taxation and Taxes in England*, London 1884.

Drage G. — *The Labour Problem*, London 1896.

Druce S. B. — *The Agricultural Rates Act*, Journal of the R. Agricultural Society 1896.

Ely R. — *Natural Monopolies*, North American Review 1894 (Vol. CLVIII).

Faraday C. R. — *Some Economical Aspects of the Imperial Idea*, Fortnightly Review 1898 (Vol. LXIV).

Fawcett H. — *Essays and Lectures*, London 1872.

Fitch J. G. — *Religion in Primary Schools*, Nineteenth Century 1894 (Vol. XXXVI).

Fowle T. W. — *The Poor Law*, London 1882.

Fowler W. — *The Present Aspect of the Land Question (Cobden Club Essays)*, London 1872.

Franqueville (de) Ch. — *Les Institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre*, Paris 1864.

Du Régime des Travaux publics en Angleterre, Paris 1875.

Le Gouvernement et le Parlement Britanniques, Paris 1887.

Freeman Edward A. — *The History of the Norman Conquest of England*, Oxford 1870-76.

Fuchs C. — *Die Handelspolitik Englands und seiner Kolonien*, Leipzig 1893.

Giffen R. — *Essays in Finance* (2nd. ser.), London 1886.

Glasson E. — *Histoire du Droit et des Institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre*, Paris 1882.

Gneist R. — *Geschichte der englischen Communalverfassung*, Berlin 1863.

Das englische Verwaltungsrecht, Berlin 1867.

Der Rechtsstaat, Berlin 1872.

Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart, Berlin 1883-84.

Das englische Parlament, Berlin 1886.

Gomme G. L. — *Lectures on the Principles of Local Government*, London 1897.

Goodnow F. J. — *Municipal Home Rule*, New-York 1895.

Gorst J. E. — *Prospect of Education in England*, North American Review 1896 (Vol. CLXIII).

Goschen G. J. — *Reports and Speeches on Local Taxation*, London 1872.

Green J. R. — *History of the English People*, London 1881-83.

Gross C. — *The Gild Merchant*, Oxford 1890.

Hobson J. A. — *Is Poverty diminishing*? Contemporary Review 1896 (Vol. LXIX).

Humphreys N. A. — *English Vaccination and Small-pox Statistics*, Journal of the Statistical Society 1897.

Hunter R. — *The Movements for the Inclosure and Preservation of Open Lands*, Journal of the Statistical Society 1897.

Jenks Edw. — *An Outline of English Local Government*, London 1894.

Jevons W. Stanley. — *The State in Relation to Labour*, London 1882.

Lecky W. E. H. — *A History of England in the Eighteenth Century*, London 1878-90.

Democracy and Liberty, London 1896.

Conservantism of the British Democracy, North American Review 1897 (Vol. CLXIV).

Lefevre G. S. — *Agrarian Tenures in England, Ireland and Scotland and Reforms during recent years,* London 1893.

Leroy-Beaulieu P. — *L'Administration Locale en France et en Angleterre,* Paris 1872.

Levi L. — *History of British Commerce and of the Economic Progress of the British Nation,* London 1872.

Long J. — *The Agricultural Programme*, Fortnightly Review 1896 (Vol. LIX).

Longstaff G. B. — *Rural Depopulation,* Journal of the Statistical Society 1893.

Macaulay Lord. — *The Works (History of England, Essays, Biographies),* London 1875.

Mac Carthy J. — *History of our own times,* London 1882-87.

Mackay F. — *The English Poor,* London 1889.

The State and Charity, London 1898.

Maitland F. W. — *Justice and Police,* London 1885.

Maltbie M. R. — *English Local Government of to-day,* New York 1897.

The Local Government Board, Political Science Quarterly 1898.

Municipal Functions, Municipal Affairs 1898.

Martin J. W. — *Direct Employment of Labour,* Municipal Affairs 1898.

May T. E. — *The Constitutional History of England,* London 1875.

Merewether H. A. and Stephens A. J. — *The History of the Boroughs and Municipal Corporations of the United Kingdom,* London 1835.

Mulhall M. G. — *History of Prices since 1850,* London 1885.

Nicholls G. — *A History of the English Poor Law,* London 1864.

O' Meara J. J. — *Municipal Taxation,* London 1894.

Palgrave Fra. — *History of England: Anglo-Saxon Period,* London 1858.

History of Normandy and England, London 1851-57.

Plener E. — *Das englische Fabrikgesetzgebung,* Wien 1871.

Pollock F. — *The Land Laws,* London 1896.

Porter R. — *The Municipal Spirit in England,* North American Review 1895 (Vol. CXLI).

Porritt Edw. — *The Englishman at home,* London 1893.

Rae J. — *Why have the Yeomanry perished?*, Contemporary Review 1883 (Vol. XLIV).

Rathbone W., Pell Al. and Montague F. C. — *Local Government and Taxation,* London 1885.

Rew H. — *Local Taxation in Rural Districts,* Journal of the R. Agricultural Society 1896.

Riley A. — *Reopening the Educational Settlement of 1870*, Nineteenth Century 1896 (Vol. XXXIX).

Rogers J. E. (Thorold). — *A History of Agriculture and Prices in England*, Oxford 1866–87.

Eight Chapters on the History of Work and Wages, London 1884.

The economic interpretation of History, London 1888.

The industrial and commercial History of England, London 1892.

Seeley J. R. — *The Growth of British Policy*, London 1895.

Shaw A. — *Municipal Government in Great Britain*, New York 1895.

Simon H. — *Die englische Fabrikgesetzgebung*, Jahrbuch der Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft 1898 (II).

Stanley E. L. — *The New Education Bill*, Contemporary Review 1896 (Vol. LXIX).

Stephen H. J. — *New Commentaries of the Laws of England (partly founded on* Blackstone), London 1890.

Stephens Henry C. — *Parochial Selfgovernment in Rural Districts*, London 1893.

Stubbs W. — *The Constitutional History of England*, Oxford 1875-78.

Taylor E. G. — *The Educational Crisis*, Westminster Review 1896 (Vol. CXLV).

Taylor H. — *The Origin and Growth of the English Constitution*, London 1889.

Thring Lord. — *The Local Government Bill*, Nineteenth Century 1888 (Vol. CXXXI).

Todd A. — *On Parliamentary Government in England*, London 1887–89.

Valframbert Ch. — *La Commune en Angleterre*, Paris 1873.

Vauthier M. — *Le Gouvernement Local de l'Angleterre*, Paris 1895.

Wagner Ad. — *Finanzwissenschaft. Ergänzungsheft: Die britische und französische Besteuerung*, Leipzig 1896.

Walpole S. — *A History of England from the Conclusion of the Great War in 1815*, London 1878-86.

Webb S. — *Socialism in England*, London 1890.

Webb S. and Beatrice. — *The History of Trade Unionism*, London 1894.

Problems of Modern Industry, London 1898.

White J. D. — *Our Educational Finance*, Fortnightly Review 1896 (Vol. LIX).

Wilson M. — *Employers' Liability and Workmen's Compensation*, Westminster Review 1898 (Vol. CXIX).

Wright R. S. and Hobhouse H. — *An Outline of Local Government and Local Taxation in England and Wales*, London 1894.

YOUNG J. T. — *Administrative Centralization and Decentralization in England*, Annals of the American Academy of political and social Science 1897 (Vol. X).

YOUNG J. P. — *The Decay of Cobdenism in England*, North American Review 1898 (CLXVI).

Industrial Monopolies, Quarterly Review 1871 (Vol. 131).

Local Debts and Local Government Loans, Edinburgh Review 1881 (Vol. CLIII).

The Reign of Queen Victoria (edited by F. Humfry Ward), London 1887.

The Local Government Bill, Westminster Review 1888 (Vol. CXXIX).

Sanitary Progress, Edinburgh Review 1891 (Vol. CLXXIII).

Betterment and Local Taxation, Quarterly Review 1894 (Vol. 178).

The Methods of the New Trade Unionism, Quarterly Review 1895 (Vol. 180).

The Squirearchy and the Statute Book, Quarterly Review 1895 (Vol. 180).

Depression corrected, Edinburgh Review 1895 (Vol. CLXXXII).

The Educational Crisis, Quarterly Review 1896 (Vol. 183).

The Citizenship of the British Nobility, Quarterly Review 1896 (Vol. 184).

The Political Situation, Quarterly Review 1897 (Vol. 185).

Educational Fads, Quarterly Review 1897 (Vol. 185).

The Commons and Common Fields of England, Edinburgh Review 1897 (Vol. CLXXXVI).

The State and Conditions of Labour, Edinburgh Review 1898 (Vol. CLXXXVII).

The Part of Women in Local Administration, Westminster Review 1898 (Vol. CL).

Municipal Waterworks, Return ordered by the London County Council, 1898.

The Municipal Year Book of the United Kingdom for 1899, London 1899.

II.

DOCUMENTI PARLAMENTARI

Report from His Majesty's Commissioners for inquiring into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws, 1834.

First Report of Commissioners appointed to inquire into Municipal Corporations of England and Wales, 1835.

Report of the Committee of Council appointed to superintend the Application of any sums voted by Parliament for Public Education, 1839.

Report of the Poor Law Commissioners on Local Taxation, 1843.

Report on the Sanatory Condition of the Labouring Population of Great Britain, 1843.

First Report of the Commissioners for inquiring into the State of Large Towns and Populous Districts, 1844.

Second Report of the Commissioners for inquiring into the State of Large Towns and Populous Districts, 1845.

Report of the General Board of Health on the Administration of the Public Health Act and the Nuisances Removal and Diseases Prevention Acts from 1848 to 1854, 1854.

First Report of the Royal Sanitary Commission, 1869.

Report of the President of the Local Government Board (Mr. Goschen) on the progressive Increase of Local Taxation, 1870.

Second Report of the Royal Sanitary Commission, 1871.

Report of the President of the Local Government Board (Mr. Fowler) on Local Taxation, 1893.

Fifth and final Report of the Royal Commission on Labour, 1894.

Report of the Royal Commission on Secondary Education, 1895.

Second Report of Her Majesty's Commissioners appointed to inquire into the subject of Agricultural Depression, 1896.

Final Report of Her Majesty's Commissioners appointed to inquire into the subject of Agricultural Depression, 1897.

Report by the Board of Trade respecting the Applications to and Proceedings of the Board of Trade under the Electric Lighting Acts, 1898.

Board of Trade Return of Street and Road Tramways, 1898.

Board of Trade Return on Gas Undertakings (Local Authorities), 1898.

First Report of the Royal Commission on Local Taxation, 1898.

Annual Reports of the Poor Law Commissioners for England and Wales, 1835-1848.

Annual Reports of the Poor Law Board, 1849-71.

Annual Reports of the Local Government Board, 1872-1898.

Annual Reports of the Registrar General of Births, Deaths and Marriages, 1839–1898.

Minutes of the Committee of Council on Education, 1840-58.

Annual Reports of the Committee of Council on Education, 1859-98.
Annual Local Taxation Returns, 1862-98.
Annual Agricultural Returns, 1867-98.
Annual Reports of the Public Works Loan Board, 1876-98.
Statistical Abstract for the United Kingdom in each year 1840 to 1853, 1854.
Statistical Abstracts for the United Kingdom, 1855-1898.

INDICE DELLE LEGGI CITATE

[La differenza di un anno in alcune delle prime date qui riportate in confronto di citazioni fatte in altre opere o talvolta nel testo della presente dipende da ciò che il Calendario Gregoriano fu adottato in Inghilterra soltanto nel 1751. — Il numero romano indica il volume, il numero arabico la pagina di quest'opera.]

INDICE ANALITICO

[Il numero romano indica il volume, il numero arabico la pagina.]

FINE DELL'OPERA.